

Hallituksen vuosikertomus 2021

VALTIONEUVOSTON JULKAISUJA 2022:23

vn.fi



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Hallituksen vuosikertomus 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvosto

Valtioneuvoston kanslia

Tekijänoikeuslaki (404/1961) 9 § Tekijänoikeussuojaa vailla olevat teokset

ISBN pdf: 978-952-383-875-8

ISSN pdf: 2490-0966

ISBN painettu: 978-952-383-859-8

ISSN painettu: 2490-0613

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Paino: PunaMusta Oy, 2022



Painotuotteet
4041-0619

**PEFC-sertifioitu**

Tähän painopaperiin
käytetty puu on peräisin
kestävästi hoidetuista
metsistä ja valvotuista
kohteista

www.pefc.fi

Hallituksen vuosikertomus 2021

Valtioneuvoston julkaisu 2022:23**Julkaisija** Valtioneuvosto**Yhteisötekijä** Valtioneuvoston kanslia**Kieli** suomi**Sivumäärä** 158**Tiivistelmä**

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen perustuslain 46 §:ssä säädettyinä kertomuksena hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt. Hallituksen vuosikertomuksesta säädetään tarkemmin valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 9 a §:ssä sekä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 ja 18 §:ssä.

Talousarviolain 18 §:ssä edellytetään, että hallituksen vuosikertomukseen otettavien valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Säädöstasolla kertomuksen sisältöä määrittävät erityisesti myös valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) vaatimukset. Hallituksen vuosikertomus vuodelta 2021 muodostuu viidestä osasta:

- Hallituksen vuosikertomus
- liite 1 Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset
- liite 2 Tilinpäätöslaskelmat
- liite 3 Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta
- liite 4 Valtion yhtiöomistus

Asiasanat hallituksen vuosikertomukset, eduskunta, tiedonsaanti, valtioneuvosto, hallituksen kertomukset, tilinpäätös, omistajaohjaus**ISBN PDF** 978-952-383-875-8**ISSN PDF** 2490-0966**ISBN painettu** 978-952-383-859-8**ISSN painettu** 2490-0613**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-875-8>

Regeringens årsberättelse 2021

Statsrådets publikationer 2022:23**Utgivare** Statsrådet**Utarbetad av** Statsrådets kansli
Språk finska**Sidantal** 158**Referat**

Enligt 46 § i grundlagen ska statsrådet lämna en berättelse till riksdagen om regeringens verksamhet, skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts samt om regeringens åtgärder med anledning av riksdagens beslut. Närmare bestämmelser om regeringens årsberättelse finns i 9 a § i lagen om statsrådet (175/2003) och i 17 och 18 § i lagen om statsbudgeten (423/1988).

I 18 § i lagen om statsbudgeten förutsätts det att de redogörelser för statsfinanserna och skötseln av statsfinanserna samt resultat av statens verksamhet som tas in i regeringens årsberättelse ska ge riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten följts och om statens intäkter och kostnader, om statens ekonomiska ställning och resultat (rättvisande bild). På författningsnivå fastställs årsberättelsens innehåll i synnerhet i förordningen om statsbudgeten (1243/1992). Regeringens årsberättelse för 2021 består av fem delar:

- Regeringens årsberättelse
- Bilaga 1 Ministeriernas resultatöversikter
- Bilaga 2 Bokslutskalkyler
- Bilaga 3 Åtgärder med anledning av riksdagens uttalanden och ställningstaganden
- Bilaga 4 Statens bolagsinnehav

Nyckelord regeringens årsberättelser, riksdagen, tillgång till information, statsrådet, regeringens berättelser, bokslut, ägarstyrning**ISBN PDF** 978-952-383-875-8
ISBN tryckt 978-952-383-859-8**ISSN PDF** 2490-0966
ISSN tryckt 2490-0613**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-875-8>

Sisältö

Esipuhe	7
1 Katsaus hallituksen vuoteen	9
1.1 Hallituksen kokoonpano ja ministereiden työnjako	10
1.2 Hallitusohjelma ja hallitusohjelman ohjaustavat	11
1.3 Koronavirusepidemia vuonna 2021	14
1.3.1 Epidemian vaiheet Suomessa ja hallituksen keskeiset toimet vuonna 2021	15
1.3.2 Koronakriisin hallinnan strategiat sekä keskeiset rajoitukset ja suositukset	19
1.3.3 Kriisijohtamisen organisoiminen valtioneuvostossa	23
1.3.4 Koronavirusepidemian ja rajoitustoimien vaikutuksista	23
1.4 Lainvalmistelu	26
1.4.1 Lainvalmistelun kehittäminen	26
1.4.2 Lainvalmistelun vuosi 2021	28
1.5 Ahvenanmaan itsehallinto 100 vuotta	29
2 Hallitusohjelman toimeenpano	30
2.1 Kestävän talouden Suomi	31
2.1.1 Julkisen talouden kestävyys	31
2.1.2 Verotus muuttuvassa maailmassa	32
2.2 Kestävä kehitys	34
2.3 Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi	35
2.3.1 Kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa	35
2.3.2 Luonnon monimuotoisuus	37
2.3.3 Kiertotalous	39
2.3.4 Ilmastoystävällinen ruokapolitiikka	39
2.3.5 Asuntopolitiikka	40
2.3.6 Parannetaan eläinten hyvinvointia	40
2.4 Suomi kokoaan suurempi maailmalla	41
2.4.1 Ulko- ja turvallisuuspolitiikka	41
2.4.2 Eurooppa-politiikka	44
2.5 Turvallinen oikeusvaltio Suomi	46
2.5.1 Turvallisuus	46
2.5.2 Oikeusvaltion kehittäminen	47
2.5.3 Puolustuspolitiikka	50
2.6 Elinvoimainen Suomi	51
2.6.1 Kestävän kasvun edellytykset	51
2.6.2 Liikenneverkon kehittäminen	52
2.6.3 Maatalous	53
2.7 Luottamuksen ja tasa-arvoisten työmarkkinoiden Suomi	55
2.7.1 Työllisyyskehitys	55
2.7.2 Työllistyminen ja työllistämisen edellytykset	56
2.7.3 Tasa-arvon edistäminen	60

2.8	Oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaan ottava Suomi.....	61
2.8.1	Hyvinvointi ja palvelujen kehittäminen.....	61
2.8.2	Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistaminen.....	62
2.8.3	Sosiaaliturvan uudistaminen.....	63
2.9	Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden Suomi.....	65
2.9.1	Koulutus ja osaaminen.....	65
2.9.2	Kulttuuri, nuoriso ja liikunta.....	66
3	Julkinen talous.....	68
3.1	Julksen talouden tila.....	69
3.1.1	Taloudelliset lähtökohdat.....	69
3.1.2	Julksen talouden hoitoa ohjaavat EU- ja kansalliset säädökset.....	69
3.1.3	Julksen talouden tila vuonna 2021.....	71
3.2	Valtiontalous.....	72
3.2.1	Valtiontalouden kokonaislaskelmat.....	72
3.2.2	Valtion budjettitalouden talousarvio ja tilinpäätös.....	79
3.2.3	Valtion henkilöstö, toimitilat ja ICT.....	91
3.2.4	Verotulot, verotuet ja verovaje.....	97
3.2.5	EU:n ja Suomen väliset rahavirrat.....	110
3.2.6	Valtion liikelaitokset ja talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot.....	113
3.2.7	Valtionvelka.....	118
3.2.8	Valtiontalouden vastuut ja riskit.....	121
3.3	Valtion yhtiöomistus.....	144
3.3.1	Yhteiskunnallinen vaikuttavuus.....	145
3.3.2	Tapahtumia 2021.....	147
3.3.3	Valtion omistajaohjaus.....	148
3.4	Kuntatalous.....	149
3.4.1	Kuntatalouden ohjaus.....	149
3.4.2	Kuntatalouden tila – menot, tulot ja tasapaino.....	150
3.4.3	Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimet.....	152
3.5	Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot.....	154
4	Valtiovarain controller -toiminnon lausuma hallituksen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä.....	156

ESIPUHE

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen perustuslain 46 §:ssä säädettyinä kertomuksena hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt.

Hallituksen vuosikertomuksesta säädetään tarkemmin valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 9 a §:ssä sekä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 ja 18 §:ssä. Talousarviolain 18 §:ssä edellytetään, että hallituksen vuosikertomukseen otettavien valtiontalouden ja valtion talouden hoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 8 a luvussa on tarkempia säännöksiä vuosikertomuksen sisällöstä. Vuosikertomus annetaan kalenterivuositain.

Venäjän hyökkäys Ukrainaan helmikuussa 2022 muutti merkittävästi Euroopan turvallisuustilannetta. Hyökkäyksellä ja sen vuoksi käynnistetyillä vastatoimilla on merkittäviä vaikutuksia yhteiskunnan eri osa-alueilla myös Suomessa sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Tämä vuoden 2021 hallituksen vuosikertomus on kuvaus vuoden 2021 tilanteesta eikä siinä käsitellä hyökkäystä tai sen vaikutuksia.

Vuosikertomus koostuu varsinaisesta kertomuksesta ja siihen kiinteästi liittyvistä neljästä liitteestä, jotka ovat: ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset (Liite 1), tilinpäätöslaskelmat (Liite 2), toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta (Liite 3) sekä valtion yhtiöomistus (Liite 4).

Vuosikertomuksen kertomusosassa raportoidaan hallituksen kokoonpanosta ja toiminnasta kertomusvuonna. Osaan on koottu lisäksi yleiskatsaus koronavirusepidemiaan, hallituksen toimenpiteisiin ja epidemian yleisiin vaikutuksiin vuonna 2021. Ensimmäinen luku sisältää myös jakson lainvalmistelusta.

Kertomusosan toisessa luvussa kuvataan pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman 'Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta' jäsenyyksen mukaisesti hallituksen keskeisiä politiikkakokonaisuuksia. Kertomusosassa kuvataan kestävä kehityksen tilaa Suomessa kansallisten ja kansainvälisten arviointien valossa. Kertomusosa sisältää myös katsaukset julkiseen talouteen, valtion- ja kuntatalouteen sekä lyhyen yhteenvedon valtion yhtiöomistuksesta.

Liitteessä 1 esitellään kunkin hallinnonalan rakenne ja keskeiset tunnusluvut. Tunnuslukujen määrätiedot esitetään talousarvion menojen laadun pääryhmittäin (kulutus-, siirto-, sijoitus- ja muut menot) momenttitunnusten mukaisina. Vakiosisällöstä poikkeavien menomomenttien (niin sanottujen sekamomenttien) määrätiedot ovat siinä laadun mukaisessa pääryhmässä, millä numerotunnuksella kyseessä oleva momentti on merkitty talousarviossa. Täydelliseen kattavuuteen ei ole pyritty.

Liitteessä 1 esitetään myös katsaukset toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin sekä arviot toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä. Tuloksellisuuskuvaukset sisältävät ministeriöiden arviot vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta ja tiiviit kuvaukset tuloksellisuuden kehityksestä sekä kestävän kehityksen tavoitteiden toteutumisesta kertomusvuonna. Kertomuksessa esitettyjä tietoja täydentävät linkitykset verkossa tarjolla oleviin aineistoihin. Oikeusministeriön luvussa on esitetty saamelaiskäräjien kertomus vuodelta 2021. Liitteessä on lisäksi esitetty keskeiset tiedot valtion liikelaitoksista ja valtion talousarvion ulkopuolella olevista rahastoista.

Kertomuksen tilinpäätösosassa (Liite 2) keskeinen kokonaisuus on valtion tilinpäätös liitetietoineen. Lisäksi tilinpäätösosassa on esitetty valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätöslaskelmat. Liitteessä ovat myös valtion talousarviotalouden sekä valtion liikelaitosten ja rahastojen kokonaislaskelmat.

Liitteessä 3 selostetaan toimenpiteet, joihin hallitus on ryhtynyt vireillä olevien eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta. Lausumat ja kannanotot vastauksineen on esitetty eduskunnan valiokuntien mukaan jaoteltuina.

Liitteessä 4 on katsaus valtion yhtiöomistuksen kehitykseen ja omistajapolitiikkaan. Katsaus sisältää selvityksen valtion omistajaohjauksesta (yritysvastuu, palkitseminen ja hallitusvalinnat), valtio-omistuksen taloudellisesta kehityksestä sekä kuvaukset yksittäisistä yhtiöistä.

Eduskunta on vuonna 2015 antamassaan kannanotossa edellyttänyt, että hallitus edelleen kehittää vuosikertomusta. Valtioneuvosto on sitoutunut jatkamaan työtä vuosikertomuksen kehittämiseksi.

Perustuslain mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri antaa vuosittain kertomuksen toiminnastaan ja lain noudattamisesta koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle.

Helsingissä 5. päivänä toukokuuta 2022

Pääministeri Sanna Marin

Alivaltiosihteeri Timo Lankinen

1 Katsaus hallituksen vuoteen

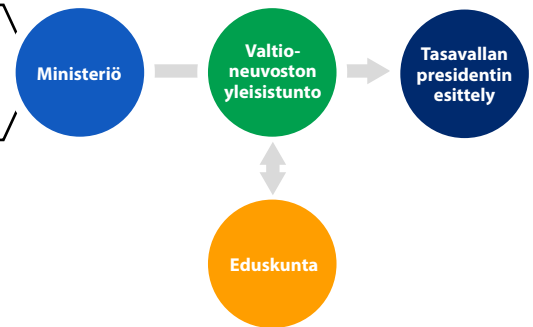
Valmistelu

Ministeriöt valmistelevat ja esittelevät asiat valtioneuvoston yleisistuntoon, tasavallan presidentin esittelyyn tai molempiin

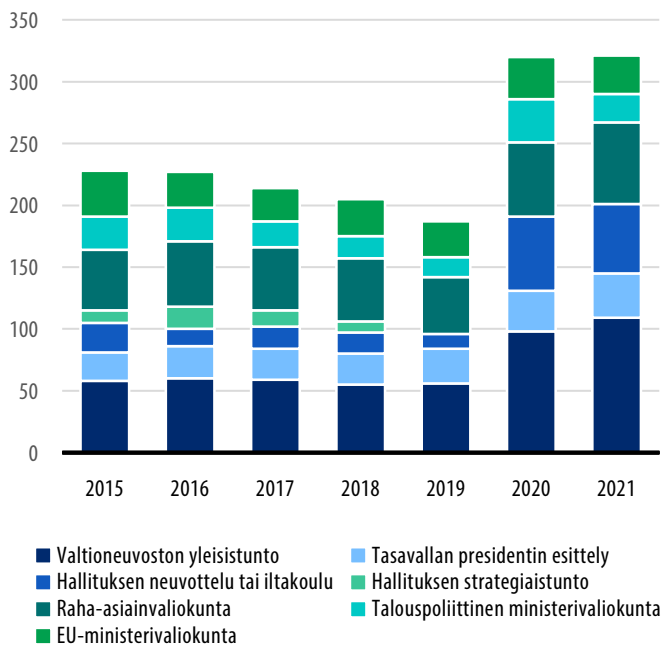
- Valtioneuvoston kanslia
- Sisäministeriö
- Liikenne- ja viestintäministeriö
- Ulkoministeriö
- Valtiovarainministeriö
- Työ- ja elinkeinoministeriö
- Oikeusministeriö
- Opetus- ja kulttuuriministeriö
- Sosiaali- ja terveysministeriö
- Puolustusministeriö
- Maa- ja metsätalousministeriö
- Ympäristöministeriö

- EU-ministerivaliokunta
- Raha-asiainvaliokunta
- Talouspoliittinen ministerivaliokunta
- Hallituksen päättämät ministeriryhmät
- Ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta
- Voi kokoontua yhdessä tasavallan presidentin kanssa (TP-UTVA)

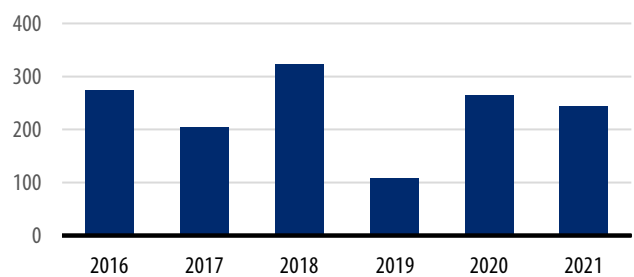
Päätöksenteko Valtioneuvosto



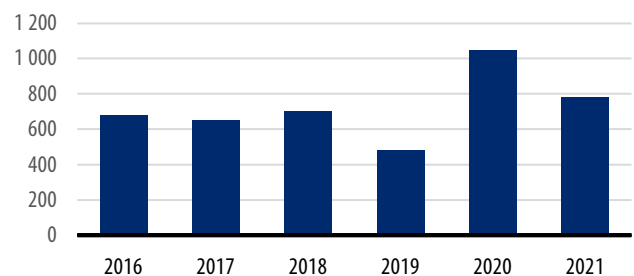
Hallituksen kokoukset 2015–2021



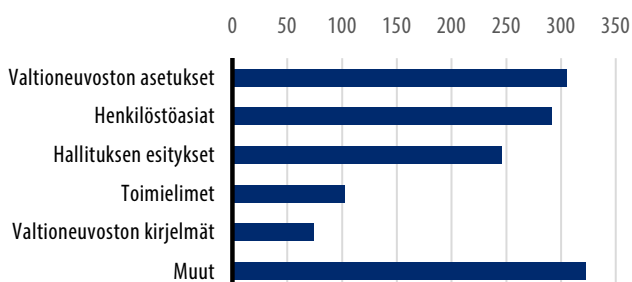
Hallituksen esitykset 2016–2021 vp



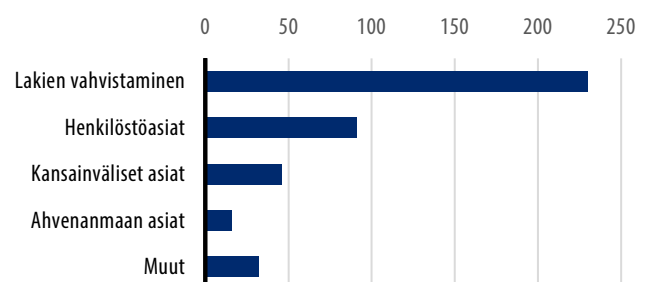
Vastaukset kirjallisiin kysymyksiin 2016–2021 vp



Valtioneuvoston yleisistunto, ratkaisut 2021



Tasavallan presidentin esittely, ratkaisut 2021



1.1 Hallituksen kokoonpano ja ministereiden työnjako

Tasavallan presidentti nimitti 10.12.2019 pääministeri Sanna Marinin hallituksen, joka on itsenäisen Suomen 76. hallitus. Pääministeri Marinin hallituksessa on 19 ministeriä.

Ministereiden työnjako 31.12.2021

Pääministerinä 31.12.2021 toimi **Sanna Marin**. Pääministeri huolehtii perustuslain nojalla valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta.

Ministeriöitä, joissa toimi vain yksi ministeri, oli kertomusvuoden päättyessä viisi. Sisäministerinä toimi **Krista Mikkonen**, puolustusministerinä **Antti Kaikkonen**, maa- ja metsätalousministerinä **Jari Leppä**, liikenne- ja viestintäministerinä **Timo Harakka** sekä ympäristö- ja ilmastoministerinä **Emma Kari**. Kertomusvuonna 19.11.2021 saakka sisäministerinä toimi **Maria Ohisalo** ja ympäristö- ja ilmastoministerinä **Krista Mikkonen**. Taulukossa 1 on esitetty ministereiden työnjako muissa ministeriöissä.

Taulukko 1. Ministereiden työnjako 31.12.2021

Valtioneuvoston kanslia

Eurooppa- ja omistajaohjausministeri Tytti Tuppurainen käsittelee ne valtioneuvoston EU-sihteeristölle kuuluvat asiat, jotka eivät kuulu pääministerille, sekä valtion omistajaohjausasiat.

Pääministeri Sanna Marin käsittelee valtioneuvoston EU-sihteeristölle kuuluvista asioista Eurooppa-neuvostoon kuuluvat asiat, Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevat asiat sekä Euroopan unioniin liittyvät nimitysasiat. Hänelle kuuluvat myös muut valtioneuvoston kanslialle kuuluvat asiat eurooppa- ja omistajaohjausministerille kuuluvia asioita lukuun ottamatta.

Ulkoministeriö

Pohjoismaisen yhteistyön ja tasa-arvon ministeri Thomas Blomqvist käsittelee pohjoismaisen yhteistyön asiat.

Kehitysyhteistyö- ja ulkomaankauppaministeri Ville Skinnari käsittelee kehitysyhteistyötä ja ulkomaankauppaa koskevat asiat.

Ulkoministeri Pekka Haavisto käsittelee muut ulkoministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

Oikeusministeriö

Pohjoismaisen yhteistyön ja tasa-arvon ministeri Thomas Blomqvist käsittelee tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasiat.

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson käsittelee muut oikeusministeriön toimialaan kuuluvat asiat mukaan lukien Ahvenanmaa-asiat.

Valtiovarainministeriö

Kuntaministeri Sirpa Paatero käsittelee kunta- ja aluehallinnon asiat, työnantaja-, henkilöstö- ja hallintopolitiikan asiat, julkisen hallinnon ICT-toiminnot sekä valtiovarain controller-toiminnolle kuuluvat asiat sekä tilastointia koskevat asiat.

Valtiovarainministeri Annika Saarikko käsittelee muut valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat asiat. Valtiovarainministeri Saarikko toimii valtioneuvoston määräämänä pääministerin sijaisena. **Matti Vanhanen** toimi kertomusvuonna valtiovarainministerinä ja pääministerin sijaisena 27.5.2021 saakka.

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Tiede- ja kulttuuriministeri Antti Kurvinen käsittelee kulttuuri- ja taidepolitiikan sekä nuoriso- ja liikuntapolitiikan osastolle kuuluvat asiat mukaan lukien opintotukiasiat. Hän käsittelee myös tiedepolitiikan ja korkeakoulupolitiikan asiat sekä kirkollisasiat. **Annika Saarikko** toimi kertomusvuonna tiede- ja kulttuuriministerinä 27.5.2021 saakka.

Opetusministeri Li Andersson käsittelee muut opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvat asiat. **Jussi Saramo** toimi kertomusvuonna opetusministerinä 29.6.2021 saakka.

Työ- ja elinkeinoministeriö

Elinkeinoministeri Mika Lintilä käsittelee ne työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvat asiat, jotka eivät kuulu työministerille.

Työministeri Tuula Haatainen käsittelee asiat, jotka koskevat työllisyys ja toimivat markkinat -osastoa sekä työvoimapalveluita koskevat asiat alueet ja kasvupalvelut -osastolta. Lisäksi työministeri käsittelee työperäistä maahanmuuttoa ja kotouttamista koskevat asiat sekä ministeriön yleishallinnolliset asiat.

Sosiaali- ja terveysministeriö

Pohjoismaisen yhteistyön ja tasa-arvon ministeri Thomas Blomqvist käsittelee tasa-arvoasiat.

Perhe- ja peruspalveluministeri Krista Kiuru käsittelee sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausosastolle ja hyvinvointi- ja palveluosastolle kuuluvat asiat, lukuun ottamatta valmiusasioiden koordinoitua sekä rahapelitoiminnasta saatujen tuottojen jakamista koskevia asioita sekä lääkehuoltoa kuitenkin siten, että Kansallista lääkekehityskeskusta koskevat asiat kuuluvat hänelle. Lisäksi hän käsittelee työterveyshuoltoa, lomitusta, sotainvalidien palveluja, veteraanien kuntoutusta ja rintamaveteraaniain neuvottelukuntaa koskevat asiat.

Sosiaali- ja terveysministeri Hanna Sarkkinen käsittelee muut sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvat asiat. **Aino-Kaisa Pekonen** toimi kertomusvuonna sosiaali- ja terveysministerinä 29.6.2021 saakka.

1.2 Hallitusohjelma ja hallitusohjelman ohjaustavat

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 'Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta' annettiin tiedonantona (VNT 2/2019 vp) eduskunnalle 10.12.2019.

[Hallitusohjelman](#) mukaan tavoitteena on sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä Suomi. Sosiaalinen kestävyys sisältää ajatuksen yhteisestä tulevaisuudesta ja vastuusta toisia ihmisiä kohtaan. Kestävä talous nojaa työllisyysasteen nostamiseen ja työn tuottavuuden vahvistumiseen. Ekologisesti kestävä Suomi näyttää tietä ilmastonmuutoksen hillitsemisessä ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa. Hallitusohjelmalla ja hallituksen [toimintasuunnitelmalla](#) toteutetaan YK:n kestävän kehityksen Agenda2030 -toimintaohjelmaa.

Hallitusohjelmassa asetettiin neljä päätavoitetta ohjaamaan hallituspolitiikkaa ja hallitusohjelman kahdeksaan strategiseen kokonaisuuteen sisältyvien keinojen toimeenpanoa:

- Työllisyysaste nostetaan 75 prosenttiin ja työllisten määrä vahvistuu vähintään 60 000 henkilöllä vuoden 2023 loppuun mennessä
- Normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa julkinen talous on tasapainossa vuonna 2023
- Eriarvoisuus vähenee ja tuloerot pienenevät
- Suomi kulkee kohti hiilineutraaliutta vuoteen 2035 mennessä

Hallitus päätti 29.4.2021 puoliväli- ja kehysriihessään vaalikauden lopun [linjauksista](#) ja vuosien 2022–2025 julkisen talouden suunnitelmasta. Hallitus julkisti myös [kestävyystiekartan](#), joka kuvaa sosiaalisen, taloudellisen ja ekologisen kestävyyskyvyn nykytilan sekä hallituksen tavoitteet 2030-luvulle mentäessä. Kestävyystiekartassa asetettiin tavoitteeksi taittaa julkisen talouden velkasuhteen kasvu ja nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin vuosikymmenen puolivälissä. Lisäksi tavoitteeksi asetettiin kasvattaa työllisten määrää hallituksen työllisyystoimenpitein 80 000 henkilöllä vuoteen 2030 mennessä. Kestävyystiekartta tunnistaa myös ne keskeiset teemat ja aihealueet, joissa tarvitaan lähitulevaisuudessa sekä pidemmällä aikavälillä uusia poliittisia toimia ja avauksia.

Hallitusohjelmassa korostetaan vahvan julkisen hallinnon merkitystä oikeusvaltion toimivuuden perustana. Julkisen hallinnon uudistamista käsitellään tarkemmin osana valtiovarainministeriön tulokellisuuden kuvausta liitteessä 1. Valtion omistajapolitiikkaa käsitellään tarkemmin luvussa 3.3 sekä liitteessä 4.

[Strategisen hallitusohjelman johtaminen](#)

Hallituksen toimintasuunnitelman avulla hallitusohjelman hankkeiden toimeenpanoa ja tavoitteiden toteutumista seurataan systemaattisesti. Suunnitelmaan on valittu noin 200 toimenpidettä, joilla hallitusohjelman tavoitteita edistetään. Toimintasuunnitelma sisältää hallitusohjelman strategisten kokonaisuuksien keskeiset poikkihallinnolliset tavoitteet ja toimenpidekokonaisuudet. Hallituksen toimintasuunnitelman lisäksi hallitusohjelmassa on merkittävä määrä muita toimenpiteitä, joiden toimeenpano ja seuranta tapahtuvat ministeriötasolla.

Hallituksen toimintasuunnitelman toimenpiteiden etenemistä voi seurata koko hallituskauden ajan kaikille avoimessa [palvelussa](#). Toimintasuunnitelmasta julkaistaan kuukausittain tilannekatsaus, joka kertoo kuluneen jakson aikana valmistuneet toimet ja muuttuneet aikataulut. Hallitusohjelman toimeenpanoa ja vaikuttavuutta seurataan myös noin 70 mittarin avulla, jotka on kiinnitetty hallituksen strategiaan tavoitteisiin.

Strategisen päätöksenteon tukemista tutkimus- ja ennakointitiedolla on vahvistettu. Hallituskauden aikana [valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnassa](#) tunnistetuista tietotarpeista on käynnistetty vuoden 2021 loppuun mennessä avoimen haun kautta 141 selvitys- ja tutkimushanketta.

Strategisen hallitusohjelman toteuttamista johdetaan erityisesti hallituksen neuvotteluissa ja iltakouluissa sekä ministerityöryhmissä. Avainlukuja hallituksen toiminnasta on esitetty edellä luvun alussa olevissa kuvioissa.

Ministerityöryhmät

Neljän lakisääteisen ministerivaliokunnan (ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, EU-ministerivaliokunta, raha-asiainvaliokunta ja talouspoliittinen ministerivaliokunta) lisäksi hallitus asetti asioiden valmistelua varten valtioneuvoston yleisistunnossa 10.12.2019 kuusi ministerityöryhmää, jotka ovat: työllisyyden edistämisen ministerityöryhmä, ilmasto- ja energiapolitiittinen ministerityöryhmä, sote-ministerityöryhmä, osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden ministerityöryhmä, lapsi- ja nuorisopolitiittinen ministerityöryhmä ja oikeusvaltion kehittämisen sekä sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmä. Lisäksi 14.1.2021 asetettiin Suomen kestävä kasvun ministerityöryhmä ja 2.9.2021 digitalisaation, datatalouden ja julkisen hallinnon kehittämisen ministerityöryhmä. Koronatoimien valmisteluun liittyen valtioneuvosto asetti 30.12.2021 koronaministerityöryhmän.

Ministerityöryhmät esittelivät hallituksen puoliväliriihessä omien tehtäväalueidensa osalta etenemisen tilannearviot sekä kirjaus ehdotuksensa riheen [linjauksiin](#).

Viestintästrategia

Hallitus hyväksyi ensimmäisen [viestintästrategiansa](#) iltakoulussa syyskuussa 2019. Viestinnän merkitys on korostunut koronapandemian pitkittyessä. Valtioneuvoston yhteistä koronaviestintää on koordinoitu valtioneuvoston kansliasta ja keväällä 2021 koronaviestinnän johtaminen keskitettiin valmiuslain nojalla määrääjäksi valtioneuvoston kansliaan.

Viestintää ja sen tuloksia on tarkasteltu säännöllisesti koronaviestinnän johtoryhmässä ja viestintäjohtajakokouksissa ja niistä on raportoitu erityisesti valtioneuvoston covid-19-koordinaatioryhmälle. Pääministeri ja ministerit ovat viestineet hallituksen neuvotteluiden koronalinjauksista Säätytalon neuvottelujen yhteydessä, suorana välitetyissä tiedotustilaisuuksissa ja lukuisissa mediahaastatteluissa. Kansalaisviestintää on käsitelty säännöllisesti hallituksen neuvotteluissa, kun

koronakriisin hoidosta on linjattu. Viestinnän tavoitteiden toteutumista on mitattu niin yksittäisissä hankkeissa kuin kampanjoissakin. Tietoa viestinnän tavoitettavuudesta on saatu mediaseurantojen, verkkosivuanalytiikan sekä sosiaalisen median analyysien kautta. Viestinnän tavoitavuuden ja vaikuttavuuden mittaamista on kuitenkin syytä edelleen kehittää ja systematisoida. Viestinnän seurannassa on hyödynnetty myös [Kansalaispulssin](#) kautta saatavaa tietoa luottamuksesta viranomaisviestintään.

Parlamentaariset komiteat

Yhteiskunnallisesti merkittävien asioiden valmistelua varten hallitus asetti keväällä 2020 parlamentaarisia komiteoita, joiden tarkoituksena on varmistaa, että hankkeiden valmistelussa toteutuvat poikkihallinnollisuus ja työn jatkuminen yli vaalikauden:

- Kokonaisvaltaista, yli hallituskausien ulottuvaa kriisinhallinnan tavoitelinjausta valmisteleva parlamentaarinen komitea
- Yleisen asevelvollisuuden kehittämistä ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä selvittävä parlamentaarinen komitea
- Maakuntaverokomitea
- Lapsistrategian valmisteluun asetettu parlamentaarinen komitea
- Sosiaaliturvakomitea

Parlamentaaristen komiteoiden uudenlaista vuorovaikutusta, jatkuvaa oppimista sekä tietopohjaisuutta on tuettu luomalla poikkihallinnollisille komiteoille yhteisiä toimintamalleja, varmistamalla komiteoiden välinen systemaattinen vuorovaikutus sekä tarjoamalla komiteoille valtioneuvoston tutkimus- ja selvityspalveluita. Komiteoista työnsä saivat valmiiksi vuoden 2021 aikana kriisinhallintaa, maakuntaveroa ja asevelvollisuutta käsitelleet komiteat. Lapsistrategiakomitean työ valmistui vuonna 2020, ja sosiaaliturvakomitean toimikausi jatkuu 31.3.2027 saakka. Mietintöjen pohjalta on jo osin käynnistetty jatkotoimenpiteitä sekä jatkoseurantaa.

1.3 Koronavirusepidemia vuonna 2021

Maailman terveysjärjestö WHO totesi aiemmin tuntemattoman koronaviruksen (SARS-CoV-2) aiheuttaman epidemian pandemiaksi 11.3.2020. Pandemia on leimannut vuosia 2020–2021 ympäri maailmaa. Uuden koronaviruksen aiheuttamaa tautia kutsutaan nimellä covid-19 ja tässä raportissa viruksesta käytetään pääasiassa nimeä *koronavirus*.

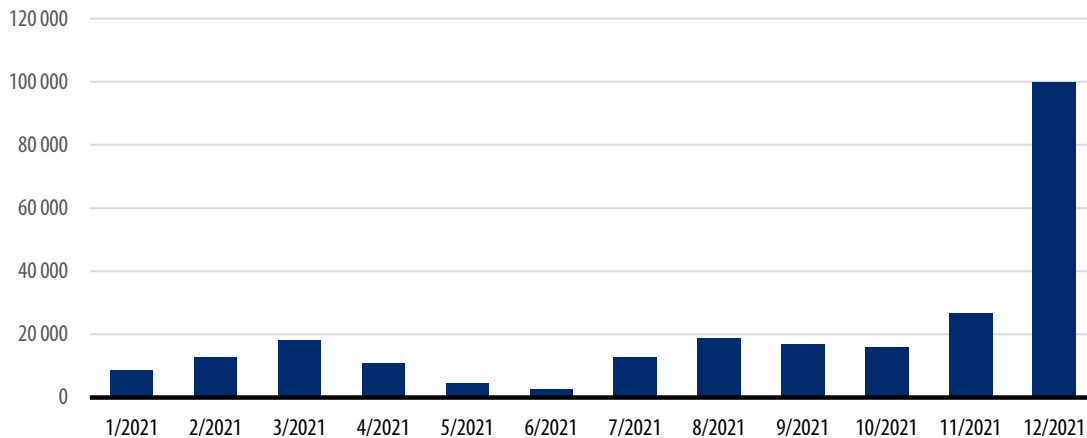
1.3.1 Epidemian vaiheet Suomessa ja hallituksen keskeiset toimet vuonna 2021

Ensimmäinen koronavirustartunta todettiin Suomessa 29.1.2020 ja epidemian katsotaan alkaneen Suomessa maaliskuun 2020 alkupuolella. Suomessa todetut tapausmäärät, sairaalakuormituksen kehitys sekä menehtyneiden määrä vuonna 2021 on esitetty taulukossa 1. Vuoden aikana todennettuja tartuntoja Suomessa oli yhteensä 248 725 ja tautiin menehtyi 1 150 henkilöä. Maailmanlaajuisesti tartuntataudin saaneita oli 31.12.2021 mennessä todennettu yli 380 miljoonaa ja kuolleita yli 5,7 miljoonaa.

Taulukko 2. Koronavirustartunnat kuukausittain vuonna 2021

2021	Todetut tartunnat	Tehdyt testit	Testi-positiivisten osuus (%)	Laboratoriovarmennetut vuodeosastohoidossa olleet	Laboratoriovarmennetut tehohoitojaksot	Menehtyneet
Tammikuu	8 642	351 761	2,5	320	58	95
Helmikuu	12 696	498 828	2,5	366	80	82
Maaliskuu	18 299	583 996	3,0	717	152	92
Huhtikuu	10 755	602 380	1,8	380	81	59
Toukokuu	4 342	494 316	0,9	281	60	39
Kesäkuu	2 803	377 873	0,7	91	20	9
Heinäkuu	12 826	543 308	2,0	194	30	22
Elokuu	18 888	632 378	3,0	363	73	45
Syyskuu	16 766	580 043	2,9	303	68	83
Lokakuu	15 866	323 233	5,0	500	101	116
Marraskuu	26 827	441 108	6,0	635	131	213
Joulukuu	100 015	825 000	12,1	764	170	295
Yhteensä	248 725	6 254 224		4 914	1 024	1 150

Lähde: THL rekisterit

Kuvio 1. Todetut tartunnat**Kuvio 2.** Vuodeosastohoidossa olleet ja tehohoitojaksot

Tammikuu-huhtikuu 2021

Koronavirustartuntojen määrä laski vuodenvaihteessa 2020–2021, mutta tammikuun alussa tartuntoja oli edelleen runsaasti. Rokotustoimituksia sekä kansallista rokotustoimintaa käynnistettiin ja sitä pyrittiin vauhdittamaan.

Helmikuun lopussa koronavirustartuntojen määrä nousi merkittävästi ja sairaalahoidon tarve kasvoi. Leviämisvaiheen kriteerit täyttävät alueet ohjattiin ottamaan käyttöön [hybridistrategian toimitasuunnitelman](#) sekä sen [täydennyksen](#) mukaiset leviämisvaiheen toimet (tartuntatautilain uudet valtuudet mukaan lukien) ja lisätoimet. Hallitus linjasi neuvottelussaan 24.2.2021 koronapandemian

torjunnan tiukemmista toimista ja toimintasuunnitelman täydennyksessä kuvatus torjuntatoimien tason kaksi käyttöön otosta. Tavoitteena näillä kaikilla toimilla oli estää koronaepidemian nopeaa kiihtymistä ja tartuttavampien virusmuunnosten yleistymistä. Valtioneuvosto antoi asiasta [periaatepäätöksen](#) 25.2.2021.

Tartuntojen määrä ja taudin ilmaantuvuus kohosivat kuitenkin erittäin nopeasti rajoitustoimista huolimatta. Epidemian kasvua kiihdytti osaltaan muuntuneen koronaviruksen leviäminen, mikä johti sairaala- ja tehohoidon merkittävään kuormittumiseen maaliskuussa. Valtioneuvosto totesi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen ja sen kansanterveydelle aiheuttaman uhan vuoksi. Valtioneuvosto päätti 1.3.2021, että maassa vallitsivat valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot. Poikkeusolot tulivat voimaan heti ja olivat voimassa kunnes valtioneuvosto totesi poikkeusolot päättyneiksi 27.4.2021 ja antoi asetukset, jotka kumosivat poikkeusolojen nojalla käyttöön otetut toimivaltuudet. Koronavirusepidemian katsottiin olevan hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Rokotuskattavuuden kasvaessa pieneni myös riski vakaville tautitapauksille. Poikkeusoloihin liittyvää lainvalmistelua on kuvattu tarkemmin luvussa 1.4.2.

Annetut suositukset ja rajoitukset sekä ravitsemisliikkeiden sulku koronavirusepidemian leviämistä ja kiihtymisvaiheen alueilla olivat selvästi olleet vaikuttavia ja estäneet tartuntoja. Myös koronarokotukset vähensivät tartuntoja erityisesti ikääntyneiden ihmisten keskuudessa. Huhtikuun lopulla uusien tapausten määrä oli kääntynyt selvästi laskuun, ja epidemia oli toistaiseksi rauhoittunut. Epidemiatilanne oli vakaa ja kehittyi hyvään suuntaan, joten rajoitustoimia ja suosituksia voitiin hallitusti alkaa purkaa hallituksen [linjausten](#) mukaisesti.

Toukokuu-elokuu 2021

Touko-kesäkuussa koronavirustapaukset vähentyivät viikko viikolta, samalla sairaalahoidon tarve väheni. Kesäkuun aikana muun muassa ravitsemisliikkeitä ja yleisötilaisuuksia koskevia rajoituksia kevennettiin. Kesäkuun lopulla ulkomailta saatujen tartuntojen osuus uusista tartunnoista kasvoi. Tartuntojen määrä kasvoi koko heinäkuun lähes koko Suomessa. Epidemia levisi erityisesti nuorten aikuisten keskuudessa. Useat alueet alkoivat raportoida tartunnan jäljityksen ruuhkautumisesta sekä viiveistä eristysten ja karanteenien asettamisessa. Hoitohenkilöstön niukkuutta lisäsivät korkeat tartuntamäärät samanaikaisesti rokotusten ja tartunnan jäljityksen kanssa. Elokuun loppua kohden koronataartuntojen määrän kasvu tasaantui, mutta määrät pysyivät silti korkeina. Elokuussa lasten tartunnat olivat nousussa.

Syyskuu-joulukuu 2021

Syyskuussa uusien koronataapausten määrä väheni, mutta tartuntoja todettiin edelleen paljon. Valtaosa sairaalahoitoa tarvitsevista oli rokottamattomia. Syyskuussa hallitus päivitti [hybridistrategian](#), jonka toimeenpano alkoi välittömästi. Rajoituksia ja kattavia suosituksia ryhdyttiin purkamaan asteittain.

Lokakuun alussa uusien koronavirustartuntojen määrä ja ilmaantuvuus kääntyivät kuitenkin kasvuun painottuen rokottamattomaan väestöön. Samalla sairaalahoidon tarve kasvoi merkittävästi. Marraskuussa tautitapaukset lisääntyivät huomattavasti, ja tehohoidon samoin kuin muun sairaalahoidon tarve kasvoi. Myös menehtyneiden määrä oli korkea. Epidemiatilanne heikentyi loppusyksyn aikana olennaisesti: uusien koronatartuntojen määrä lisääntyi edelleen, testiposiitivisten osuus kasvoi ja sairaanhoidon kuormitus lisääntyi. Tartunnat levisivät erityisesti rokottamattomien nuorten ja nuorten aikuisten piirissä. Tehohoitoon tulleiden koronaviruspotilaiden viikoittainen määrä lähes kolminkertaistui muutaman viikon aikana. Ilmaantuvuus kasvoi infektiopaineen ja tartuntamäärien kasvaessa kaikissa ikäryhmissä.

Marraskuun lopulla uusi koronavirusmuunnos B.1.1.529 (omikron) muodosti merkittävän uhan väestön terveydelle ja hyvinvoinnille sekä rokotussuojan riittävyydelle. Epidemiatilanne heikkeni olennaisesti ja useilla alueilla tarvittiin uusia rajoituksia ja lisätoimia. Alueita ohjattiin ryhtymään kohdennettuihin tehostettuihin toimenpiteisiin tartuntojen leviämisen estämiseksi. Leviämisalueita suositeltiin ottamaan käyttöön tarvittavia rajoituksia myös niin sanotuissa kohtalaisen riskin tilaisuuksissa, tiloissa ja toiminnoissa. Koronatodistusta edellyttämällä oli mahdollista vapautua tilaisuuksia ja tilojen käyttöä koskevista rajoituksista. Valtioneuvosto antoi 2.12.2021 [periaatepäätöksen](#) etätyösuosituksen antamisesta.

Joulukuun alkupuolella valtaosa Suomessa todetuista koronavirustartunnoista oli niin sanotun delta-virusmuunnoksen aiheuttamia. Tämän jälkeen epidemiatilanne muuttui merkittävästi omikron-virusmuunnoksen yleistyttyä hyvin nopeasti. Tapausmäärien nopea kasvu johti monin paikoin koronatestauksen ja tartunnan jäljityksen ylikuormittumiseen siitä huolimatta, että rajoitustoimia oli otettu laajasti käyttöön ja alueellisesti oli joulukuusta alkaen huomioitu testaus- ja jäljitystoiminnan priorisointia ja kotitestauksen hyödyntämistä. Joulukuussa sairaala- ja tehohoidon tarve jatkui huomattavan suurena koko maassa.

Epidemiatilannetta ei enää kyetty riittävästi hillitsemään käyttöönotetuilla toimenpiteillä ja valtioneuvosto antoi [periaatepäätöksen](#) hybridistrategian toimintasuunnitelmaan sisältyvän valtakunnallisen hätäjarrumekanismin käyttöönotosta 22.12.2021. Tämä tarkoitti, että koronaepidemian hallinnassa siirryttiin takaisin laajoihin rajoituksiin ja suosituksiin, joita ohjattiin valtakunnallisesti voimassa olevalla lainsäädännöllä. Näiden lisätoimien käytöllä pyrittiin hillitsemään epidemiaa ja turvaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kantokykyä. Ministeriöt ohjasivat viranomaisia ottamaan käyttöön laaja-alaiset sekä täysimääräiset pandemiantorjunnan keinot epidemian leviämisalueilla. Lisäksi säädettiin valtioneuvoston asetuksella kolmen viikon aika, jolloin koronatodistuksella ei voisi poiketa rajoituksista korkean ja kohtalaisen riskin tiloissa ja tilaisuuksissa leviämisalueilla. Myös ravitsemisliikkeiden anniskeluun ja aukioloon tuli tiukempia rajoituksia.

Rokotusten edistyminen

Keskeistä epidemian kehityksen kannalta on ollut edistyminen väestön rokottamisessa. Koronarokotukset alkoivat Suomessa joulukuun lopussa 2020 valtioneuvoston [periaatepäätöksellä](#) annetun rokotestrategian ja rokoteasetuksen mukaisesti. Rokotusten piirissä olivat ensimmäisenä tietyt sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöryhmät, ikääntyneet sekä henkilöt, joilla on vakavalle koronavirustaudille altistavia perussairauksia.

Yhteistyössä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen sekä alueiden kanssa kansallisen rokotusohjelman mukaista toimintaa pyrittiin vauhdittamaan läpi vuoden. Toisia rokoteannoksia alettiin antaa keväällä rokotusjärjestyksen mukaisesti. Kolmannen rokoteannoksen antaminen alkoi syksyllä. Rokotuksia annettiin kaikkiaan vuoden 2021 aikana noin 9,6 miljoonaa annosta. Vuoden lopussa noin 84 prosenttia 12 vuotta täyttäneestä väestöstä oli saanut kaksi rokoteannosta. Noin 20 prosenttia 12 vuotta täyttäneistä oli saanut myös kolmannen rokoteannoksen. Yli 80-vuotiaan väestön kohdalla kolmannen rokoteannoksen kattavuus oli vuoden lopussa yli 70 prosenttia. Joulukuussa Terveyden ja hyvinvoinnin laitos suositteli neljänsiä rokoteannoksia niille 12 vuotta täyttäneille, joiden immuunipuolustus on voimakkaasti heikentynyt.

1.3.2 Koronakriisin hallinnan strategiat sekä keskeiset rajoitukset ja suositukset

Hybridistrategia ja toimintasuunnitelma sen toteuttamiseksi

[Periaatepäätös](#) koronakriisin hallinnan hybridistrategiasta annettiin 6.5.2020 ja [periaatepäätös](#) toimintasuunnitelmasta hybridistrategian toteuttamiseen ensimmäisen vaiheen jälkeen annettiin 3.9.2020. Strategian alueellista toimeenpanoa on pandemian aikana lisäksi tuettu useilla alueille annetuilla ohjauskirjeillä. Toimintasuunnitelmaa täydennettiin ja päivitettiin epidemiatilanteen sekä epidemiatilanteen vaatimien rajoitustoimien muuttuessa useasti vuoden 2021 aikana. Pandemian hallinnan onnistumisen kannalta keskeistä on myös ollut ihmisten toiminta suositusten ja rajoitusten mukaisesti. Tästä näkökulmasta myös hallituksen ja viranomaisten viestinnällä on ollut tärkeä rooli.

Hallitus uudisti hybridistrategian syyskuussa 2021. Uuden strategian lähtökohtana on, että yhteiskunnan eri toimintoja ei rajoiteta. Strategia korostaa paikallisten ja kohdennettujen toimien tärkeyttä epidemian torjunnassa. Toimet perustuvat tartuntatautilain pysyviin ja määräaikaisiin säädöksiin. Päätöksenteossa ja toimenpiteiden käytössä tulee edelleen huomioida lasten asema ja lapsen edun ensijaisuuden periaate. Myös hybridistrategian toimintasuunnitelma uudistettiin syyskuussa 2021. Uudistetun hybridistrategian toimintasuunnitelman täysimääräinen käyttöönotto määriteltiin tilanteeseen, jossa rokotusten kohderyhmään kuuluvien 12 vuotta täyttäneiden osalta saavutettaisiin vähintään 80 prosentin rokotuskattavuus tai kaikilla halukkailla kohdeväestöön kuuluvilla olisi ollut mahdollisuus saada kaksi rokoteannosta. Tavoite 80 prosentin rokotuskattavuudesta

saavutettiin 10.11.2021, minkä myötä sosiaali- ja terveysministeriö ohjasi alueet toimintasuunnitelman täysimääräiseen soveltamiseen 15.11.2021 alkaen. Toimintasuunnitelmaan sisältyy Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen syyskuussa julkaisema riskipotentiaalin arviointitaulukko, jota alueellisten viranomaisten on mahdollista käyttää tukena arvioitaessa eri tilaisuuksiin liittyvää koronaviruksen tartuntariskiä ja leviämispotentiaalia. Uudistamisen yhteydessä epidemiavaiheista ja niihin sidotuista suosituksista luovuttiin ja vaihekriteereiden tilalle valmisteltiin paremmin tautitilanteeseen soveltuvat epidemian leviämisalueiden epidemiologiset tunnusmerkit. Uusi toimintasuunnitelma on voimassa toistaiseksi ja sitä päivitetään tarvittaessa.

Taulukko 3. Hybridistrategiaan ja toimintasuunnitelmaan liittyvät valtioneuvoston periaatepäätökset vuonna 2021

26.1.2021	Valtioneuvoston periaatepäätös COVID 19- epidemian hillinnän hybridistrategian toteuttamisesta annetun toimintasuunnitelman täydennyksestä
25.2.2021	Valtioneuvoston periaatepäätös hybridistrategian toimintasuunnitelman täydennyksessä tarkoitetun tason kaksi käyttöönotosta
6.5.2021	Valtioneuvoston periaatepäätös hybridistrategian toimintasuunnitelman täydennyksessä tarkoitettujen toimenpidetasojen käytöstä luopumisesta
27.5.2021	Valtioneuvoston periaatepäätös COVID-19 -epidemian hillinnän hybridistrategian toteuttamisesta annettavasta toimintasuunnitelmasta sekä toimintasuunnitelman tarkistamisesta
9.9.2021	Valtioneuvoston periaatepäätös COVID-19 -epidemian hillinnän hybridistrategian toteuttamisesta annettavasta toimintasuunnitelmasta
22.12.2021	Valtioneuvoston periaatepäätös sosiaali- ja terveysministeriön toimintasuunnitelmassa COVID-19 -epidemian hillinnän hybridistrategian toteuttamiseksi 2021–22 tarkoitetun hätäjarrumekanismin käyttöönotosta.

Suuntaviivat covid-19-epidemiaan liittyvien rajoitustoimien ja -suositusten hallitulle purkamiselle

Hallitus julkaisi 20.4.2021 [Suuntaviivat covid-19-epidemiaan liittyvien rajoitustoimien ja -suositusten hallitulle purkamiselle](#) -muistion. Suunnitelmassa kuvattiin periaatteet ja suuntaviivat sille, miten rajoitustoimia ja suosituksia lievennettäisiin ja purettaisiin asteittain kohti kesää. Lisäksi muistiossa kuvattiin purun edellytyksiä epidemiologisesta näkökulmasta ja asetettiin suuntaa antavaa aikataulua rajoitusten purun vaiheille. Hallituksen tavoitteena oli hallitun rajoitustoimenpiteiden purun kautta rakentaa siltaa aikaan, jolloin suuri osa aikuisväestöstä olisi saanut vähintään yhden rokotteen. Suunnitelma ei ollut hallituksen eikä viranomaisten päätöksentekoa sitova ja siinä myös tunnistettiin, että joillain alueilla rajoituksia jouduttaisiin myös jatkamaan, palauttamaan tai kiristämään uudelleen, mikäli epidemiatilanne heikkenisi.

Testaus- ja jäljitysstrategia

[Kansallinen koronatestaus- ja jäljitysstrategia](#) päivitettiin 14.9.2021. Testausta ja jäljitystä haluttiin kohdentaa entistä paremmin. Koronavirustestaus kohdistettiin jatkossa ensisijaisesti virukselle altistuneiden, rokottamattomien oireisten sekä rokottamisen jälkeenkin vakavalle koronavirusinfektioille alttiiden henkilöiden testaamiseen. Koronavirustartunnan jäljityksen tavoitteena oli tunnistaa tartunnalle altistuneet rokottamattomat henkilöt mahdollisimman varhain ja keskittyä tilanteisiin, joissa on laaja leviämiskäsi.

[Koronatestaus- ja jäljitysstrategiaa](#) päivitettiin uudelleen 10.12.2021 tilanteessa, jossa valtaosa Suomessa todetuista koronavirustartunnoista oli delta-virusmuunnoksen aiheuttamia. Tämän jälkeen epidemiatilanne muuttui edelleen merkittävästi omikron-virusmuunnoksen yleistessä hyvin nopeasti. Testauksen periaatteena oli edelleen tunnistaa tartunnat nopeasti, ehkäistä tartuntojen leviäminen väestössä ja suojella erityisesti henkilöitä, joilla on kasvanut riski vaikealle tautimuodolle. Lisäksi strategian päivityksen mukaisesti kotitestauksen hyödyntämistä laajennettiin ja väestöä ohjeistettiin kotitestien käyttöön. Koronavirustartuntojen jäljityksen tavoitteena oli testata ja tunnistaa tartunnalle altistuneet henkilöt mahdollisimman varhain jatkotartuntojen ehkäisemiseksi. Kunnat huolehtivat tartunnan jäljityksen tarkoituksenmukaisesta resursoinnista saatavilla olevien resurssien puitteissa.

Kansallinen rokotestrategia

[Periaatepäätös](#) Suomen kansallisesta rokotestrategiasta ja [rokotusasetus](#) annettiin joulukuussa 2020. Rokotusasetukseen tehtiin vuoden 2021 aikana muutoksia, joilla muun muassa täsmennettiin rokotusjärjestystä, laajennettiin rokottajien joukkoa sekä keväällä väliaikaisesti mahdollistettiin rokotusten kohdentaminen alueellisesti yhdenmukaisin ja avoimesti määritellyin epidemiologisiin perustein. Aluksi rokotettava kohdeväestö oli yli 16-vuotiaat. Elokuun asetusmuutoksella rokotukset laajennettiin koskemaan kaikkia 12–15-vuotiaita. Joulukuun asetusmuutoksessa poistettiin rokottamisjärjestys ja todettiin, että rokotuksia tarjotaan viisi vuotta täyttäneille ja sitä vanhemmille henkilöille.

Kansallinen rokotestrategia päivitettiin marraskuun lopussa huomioiden syksyn 2021 epidemiatilanteen mukainen tarve tehostaa väestön rokotussuojaa.

Suomi on myös mukana kansainvälisessä rokoteyhteistyömekanismissa (Covax), jonka tavoitteena on nopeuttaa koronarokotteiden kehittämistä, laajamittaista hankintaa ja yhdenvertaista jakelua maailmanlaajuisesti. Suomi on ilmoittanut tukevansa matalan ja keskitulotason maiden tueksi kehitettyä Covax AMC -mekanismia 12 miljoonalla eurolla. Lisäksi Suomi osoitti tukea kansainväliselle rokoteyhteistyölle tukemalla vuonna 2021 Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI) -kumppanuusohjelmaa miljoonalla eurolla ja kansainvälistä rokoteinstituuttia (International Vaccine Institute, IVI) 0,5 miljoonalla eurolla. Suomi on valtioneuvoston 9.9.2021 tekemällä päätöksellä sitoutunut 3,65 miljoonan rokotteen lahjoittamiseen matalan ja keskitulotason maille Covax AMC -yhteistyömekanismin kautta.

Tartuntatautilaki

Suosituksien ja rajoitusten olleet keskeiset keinot kansallisten strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Suositusten ja rajoitusten kokonaisuus on muodostunut hygieniavelvoitteista, kasvomaski- ja etätyösuosituksista, tapahtumiin, kokoontumisiin ja tilaisuuksiin liittyvistä rajoituksista, asiakas- ja osallistujatiloihin ja harrastustoimintaan liittyvistä rajoituksista, joukkoliikenteen matkustajamääriin liittyvistä rajoituksista sekä ravitsemusliikkeisiin ja matkustamiseen liittyvistä rajoituksista. Merkittävää osaa rajoituksista säädellään [tartuntatautilain](#) pysyvillä ja määräaikailla säädöksillä (tartuntatautilaki 58 §, 58 a-m §). Määräaikaista säädöksiä on jatkettu useamman kerran vuoden 2021 aikana.

Keskeinen tartuntatautilain muutos tuli voimaan 22.2.2021. Muutos vahvisti paikallisten ja alueellisten viranomaisten mahdollisuuksia tehdä ennakoivia ja nopeita toimia koronaviruksen leviämisen estämiseksi. Toimet porrastettiin hybridistrategian toimintasuunnitelman mukaisesti siten, että velvoitteita ja rajoituksia voidaan tiukentaa, jos aiemmat toimet eivät ole riittäviä. Viranomaiset ovat tarkastelleet rajoitusten oikeasuhtaisuutta, välttämättömyyttä ja vaikuttavuutta säännöllisesti. Kunkin alueen toimivaltaiset viranomaiset tekevät päätökset voimassa olevista suosituksista ja rajoituksista tartuntatautilain mukaisesti. Ravitsemusliikkeiden aukiolon, anniskeluajan ja asiakaspaikkamäärän rajoittamisesta päättää valtioneuvosto.

Vuoden 2021 alussa käynnistettiin vaiheittainen valmistelu sähköisen koronatodistuksen käyttöönottamiseksi. Ensimmäiset kansalliset koronatodistukset saatiin Omakannasta 26.5.2021, EU:n koronatodistus on ollut saatavilla Omakannasta 22.6.2021 alkaen. Todistukset koronatestituloksesta ja sairastetusta koronavirustaudista ovat olleet saatavilla Omakannasta 14.7.2021 alkaen. EU:n digitaalisen koronatodistuksen kansallista käyttöä säätelevä tartuntatautilain muutos tuli voimaan 16.10.2021. Koronatodistus on toiminut vaihtoehtona koronarajoituksille. Rajoitusten kohteina olevat toimijat ovat voineet edellyttää asiakkailtaan koronatodistuksen käyttöä ja näyttöä. Todistus on ollut vaihtoehtoisena toimenä käytössä vain silloin, kun kyseistä tilaisuutta tai tilaa koskevia rajoituksia (esimerkiksi aukioloaikojen tai yleisömaajien rajoittaminen) on ollut voimassa. Todistusta ei ole voinut käyttää rajoituksista vapautumiseksi, jos viranomaisella on kieltänyt yleisötilaisuuden tai sulkenut tilan kokonaan koronatilanteen vuoksi.

Rajatoimet

Virussuunnostojen leviämistä Suomeen on pyritty torjumaan rajojen terveysturvallisuustoimilla sekä alueellisin rajoituksin ja suosituksin. Suomeen saapuvilta henkilöiltä edellytettiin 12.7.2021 alkaen todistusta saadusta koronavirusrokotussarjasta tai kuuden kuukauden sisällä sairastetusta koronavirus-taudista. Jos henkilöllä oli esittää todistus jommastakummasta edellä mainitusta, ei hänellä ollut Suomeen saapuessaan muita terveysturvallisuuteen liittyviä velvollisuuksia. Sisärajavalvonta otettiin uudelleen käyttöön Suomen rajoilla 28.12.2021 alkaen. Valtioneuvosto päätti jatkaa ulkorajoja koskevia maahantulon rajoituksia ja tiukentaa terveysturvallisuustoimia 20.12.2021 lähtien.

1.3.3 Kriisijohtamisen organisoiminen valtioneuvostossa

Koronaepidemian edellyttämästä kriisijohtamisen organisoinnista valtionhallinnossa päätettiin maaliskuussa 2020. Valtioneuvoston covid-19-koordinaatioryhmän tehtävänä on viedä toteutukseen valtioneuvoston tekemät päätökset koronavirusepidemian hillitsemiseksi ja koordinoida ministeriöiden välistä yhteistyötä. Ryhmän puheenjohtaja on pääministerin valtiosihteeri. Lokakuussa 2021 koordinaatioryhmän yhteyteen perustettiin seurantaryhmä, jonka tehtävänä on nostaa esiin sekä valmistella koordinaatioryhmän käsittelyyn epidemiatilanteen kehittymisestä syntyviä havaintoja sekä toimenpiteitä.

Valtioneuvoston kansliassa pysyvästi toimiva tilannekeskus seuraa koronavirustilannetta ja sen vaikutuksia. Tilannekeskus pitää yllä tilannekuvaa ja jakaa sitä tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja muille viranomaisille.

Valtioneuvoston kanslian alaisuudessa on lisäksi toiminut operaatiokeskus, jonka tehtävänä on parantaa tilannekuvaa sekä hallituksen linjausten ja päätösten vaikutusten seurantaa koronavirustilanteessa. Valtioneuvoston yhteistä koronaviestintää on yhteensovitettu ja koordinoitu valtioneuvoston kansliasta. Keväällä 2021 koronaviestinnän johtovastuu osoitettiin valmiuslain 106 §:n nojalla määrääjäksi valtioneuvoston kanslialle tietyin rajoituksin.

Valtioneuvosto asetti 30.12.2021 koronaministerityöryhmän, joka toimii hallituksen valmisteluelimänä käsitellen koronatoimiin liittyviä poliittisia linjavalintoja ja kannanmäärittelyjä sekä asioiden valmistelua.

1.3.4 Koronavirusepidemian ja rajoitustoimien vaikutuksista

Epidemian suorat vaikutukset näkyvät sairastuvuutena, kuolleisuutena ja terveydenhuollon kuormituksena sekä taudin hoitoon ja todentamiseen liittyvien tehtävien kautta. Rajoitustoimien ja suositusten tarkoituksena on ollut estää viruksen leviämistä, turvata terveydenhuollon kantokyky sekä suojella erityisesti riskiryhmiin kuuluvia ihmisiä. Epidemian vaikutuksia ovat siten epidemiasta suoraan seuraavat, mutta myös sen vuoksi tehtyjen toimenpiteiden seurauksena ilmenevät, muun muassa terveydelliset, taloudelliset, sosiaaliset ja esimerkiksi perusoikeuksien toteutumiseen liittyvät vaikutukset.

Yksittäisten rajoitustoimien vaikutusta epidemian kulkuun, tartuttavuusluvun muutokseen ja terveydenhuoltojärjestelmän kestävyYTEEN on vaikeaa tutkia. Suomessa rajoituksia on onnistuttu ajoittamaan hyvin suhteessa epidemia-aaltoihin. Potilaiden tehohoitotilanne on pysynyt hallittavana, rokottaminen on edennyt paremmin kuin Euroopassa keskimäärin ja talouden toimintakyky on säilynyt kohtalaisena. Euroopan maihin verrattuna tartunnat ovat olleet vähäisiä suhteutettuna asukasluukuun, samoin koronaan kuolleiden määrä väestöön suhteutettuna on pysynyt hyvin alhaisena.

Rokotuksilla on suojattu ihmisiä erittäin hyvin vakavilta tautimuodoilta. Sosiaali- ja terveydenhuollon kantokyky ja välttämättömien palvelujen saatavuus on säilynyt.

Koronavirusepidemia on kuitenkin ollut erittäin suuri samanaikainen terveys- ja talouskriisi sekä sosiaalinen kriisi. Rajoitustoimet ja toisaalta omaehtoinen liikkumisen vähentäminen ovat vaikuttaneet merkittävästi esimerkiksi palveluiden kysyntään. Koronan rajoitustoimet ovat pitkittyessään vaikeuttaneet merkittävästi muuan muassa ravitsemus-, matkailu- sekä kulttuuri- ja tapahtuma-alan toimintaedellytyksiä.

Epidemia-aika on vaikuttanut myös kouluissa oppilaiden oppimiseen ja hyvinvointiin. Lähiopetuksen puuttumisella arvioidaan olleen suurimmat vaikutukset yhdenvertaisuuden toteutumiseen erityisesti tukea tarvitsevien ja kielivähemmistöihin kuuluvien oppilaiden keskuudessa. Tilanteesta on osittain toivuttu nopeammin kuin alkuvaiheen pahimpien ennusteiden perusteella pelättiin. Perusopetus ja toisen asteen opetus on kertomusvuoden aikana kyetty pääosin järjestämään lähiopetuksena lapsen edun ensisijaisuuden periaatteen mukaisesti. Syksyllä 2021 on ollut runsas tarve lapsiperheiden tuelle, oppilas- ja opiskeluhuoltopalveluille sekä lasten ja nuorten psykiatrisille palveluille. Myös lastensuojelun tarpeet ovat lisääntyneet epidemian vuoksi. Lisäksi [korkeakouluopiskelijoiden terveys- ja hyvinvointitutkimuksen](#) (KOTT 2021) mukaan esimerkiksi joka kolmas korkeakouluopiskelija kärsii ahdistuksen ja masennuksen oireista. Opiskelijoilla psyykkisiä oireita ja kuormittuneisuutta näkyi suhteessa enemmän kuin koko aikuisväestössä. Opiskelijoiden psyykinen kuormittuneisuus alkoi lisääntyä jo ennen koronaepidemiaa. Osa vuoden 2021 tutkimuksessa havaitusta kuormittuneisuudesta voikin johtua etäopetuksen aiheuttamista opiskeluvaikeuksista. Korkeakouluopiskelijoista lähes puolet koki, että opintojen vaatima työmäärä on lisääntynyt koronaepidemian aikana.

Vuoden 2020 lopulla työttömien työnhakijoiden määrä oli toistasataatuhatta alkuvuotta korkeampi. Työttömyys laski suhteellisen tasaisesti vuoden 2021 aikana, vaikka kesän aikana siinä tapahtui nousua, joka päättyi loppukesästä. Syksyn aikana työttömien määrä laski tasaisesti, mutta joulukuussa havaittiin pientä nousua. Joulukuussa 2021 työttömien määrä oli noin 23 600 korkeampi kuin vuoden 2020 alussa. Vuoden loppua kohden mentäessä tilastot indikoivat, että työttömistä aiempaa useampi on pitkäaikaistyöttömänä.

Palveluketjujen toimivuudessa sekä palvelujen ja henkilöstön saatavuudessa on ollut merkittäviä haasteita perustason palveluissa, erikoissairaanhoidossa sekä tehohoidossa. Koronavirusepidemian pitkittyminen sekä testaukseen, jäljittämiseen, rokottamiseen ja muihin koronatoimiin tarvittavan henkilöstön siirto pois perustason palveluista on viivästyttänyt monien sosiaalipalveluiden ja kiirettömän hoidon palveluiden saamista. Hoito- ja palveluvajetta on erityisesti lasten ja nuorten palveluissa, mielenterveyspalveluissa, suun terveydenhuollossa, kotiin annettavissa palveluissa sekä ikäihmisten palveluissa. Palveluvajeiden kasvaessa ja pitkittyessä on riskinä, että ihmisten elämäntilanteet vaikeutuvat merkittävästi, mikä voi näkyä lähitulevaisuudessa monialaisen palvelun tarpeen lisääntymisenä.

Tietoa, tutkimuksia ja arvioita epidemian vaikutuksista on saatavilla runsaasti. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on julkaissut säännöllisesti [seurantaraportteja](#) koronavirusepidemian vaikutuksista hyvinvointiin, palveluihin ja talouteen. Valtioneuvoston kanslia on tuottanut hallitukselle 2–3 kuukauden välein [kokonaisarvion koronavirustoimien vaikutuksista yhteiskuntaan](#). Arvioissa mitta-reina käytetään muuttujia, jotka kuvaavat työllisyyttä, matkailua, koulunkäyntiä, hoitovelkaa, turvallisuutta ja henkistä hyvinvointia. Arviointi on pyritty tekemään alueellisella tasolla. Myös valtioneuvoston kanslian tuottamiin [COVID-19 -tutkimuskatsauksiin](#) sisältyy tietoja epidemian vaikutuksista. Koronavirus on määrittänyt myös muun muassa vuoden 2021 [taloudellisten katsausten sisältöä](#).

Epidemian vaikutuksia eri hallinnonaloilla käsitellään tarkemmin liitteen 1 ministeriöiden tuloksellisuuden kuvauksissa.

Taloudellisista vaikutuksista

Suomen talous oli ajautumassa taantumaan jo ennen kuin koronavirusepidemia, sen etenemiseen liittyvä epävarmuus ja leviämistä hillitsevät rajoitustoimet iskivät ulkomaankauppaan, yritysten toimintaan, työllisyyteen ja kotitalouksien kulutukseen. Suomen talous supistui 2,3 prosenttia vuonna 2020, mutta elpyi laaja-alaisesti vuonna 2021 ja kokonaistuotanto lisääntyi 3,5 prosenttia. Epidemian taloudelliset vaikutukset, kuten työllisyys- ja tulonmenetys- sekä uudelleenkäynnistymisvaikutukset, vaihtelevat toimiloittain ja alueittain.

Epidemian seurauksena Suomen talous supistui vähemmän kuin suurin osa Euroopan talouksista vuonna 2020, mutta vastaavasti myös elpyminen oli hitaampaa kuin Euroopassa keskimäärin. Rajoitustoimet olivat riittäviä pitämään tautitapaukset maltillisina ja mahdollistivat kuitenkin talouden toimintaa vaikkakin edelleen rajatusti. Ulkomaankaupan ja tavaraliikenteen jatkumisen turvaamiseen kiinnitettiin heti epidemian alussa huomiota ja se mahdollistettiin rajarajoituksista huolimatta. Sosiaaliturva ja työ- sekä yrityslainsäädännön muutokset ylläpitivät kansalaisten ja yritysten taloudellisia toimintaedellytyksiä, vaikka elinkeinotoiminnan rajoitukset aiheuttivat lomautuksia, työttömyyttä ja liiketoiminnan supistumista.

Bruttokansantuote ylitti vuonna 2021 pandemiaa edeltäneen tason, muttei ole vielä saavuttanut tasoa, joka ennustettiin ennen koronavirusepidemiaa. Elpymistä vahvisti erityisesti kotimainen kysyntä, sillä ulkomaisen kysynnän vaikutus talouteen oli negatiivinen, kun tuonti lisääntyi vielä enemmän. Suomen taloutta vahvistivat laajasti kotimainen kysyntä sekä vientitoiminta. Erityisen vahvasti elpyivät tavaroiden vienti ja yksityiset investoinnit, mutta taloutta vahvisti eniten yksityinen kulutus. Kotimaisen kysynnän eristä vain julkiset investoinnit supistuivat. Julkisen talouden alijäämä puolittui 2,6 prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon. Talouden elpyminen vuonna 2021 vahvensi valtiontaloutta suhdanneautomaatiikan aiheuttamien menojen supistumisen ja tulojen lisääntymisen kautta.

Päätösperäisiä julkisen talouden menoja on kasvattanut hallituksen toteuttama elvyttävä finanssi-politiikka. Pääministeri Marinin hallitus antoi vuoden 2021 aikana neljä lisätalousarviota, joiden tarkoituksena on ollut kohentaa väliaikaisesti sosiaaliturvaa, tukea yrityksiä sekä elvyttää taloutta. Julkisen talouden niukkoja rahoitusedellytyksiä kuvaa hallituksen keväinen päätös ylittää aiemmin päättämänsä valtiontalouden menokehykset vuosina 2022 ja 2023.

Taulukko 4. Suoraan koronaepidemian vuoksi budjetoidut toimet vuonna 2021, miljoonaa euroa

Talousarviot 2021	
Yritysten tukeminen	1 677
Työttömyysturvan ja sosiaaliturvan laajentaminen	221
Sosiaali- ja terveydenhuollon resurssit ja varustehankinnat sekä muut koronasta aiheutuvat menolisäykset	1 974
Investointihankkeet	292
Muut toimet	453

Hallitus päätti jatkaa joitakin vuoden 2020 puolella säädettyjä väliaikaisia poikkeuksia työttömyysturvalakiin myös vuonna 2021. Poikkeukset koskivat työttömyysturvan sovittelun suojaosan korotusta, liikkuvuusavustuksen myöntämisen edellytysten lieventämistä sekä joitakin etuuskäsittelyä sujuvoittavia poikkeussäännöksiä. Lisäksi yrittäjille mahdollistettiin edelleen oikeus työmarkkinatukeen tilanteissa, joissa päätoiminen työskentely yritystoiminnassa oli päättynyt tai tulot olivat pienentyneet koronaepidemian vuoksi. Työttömyysturvalainsäädännön poikkeuksia jatkettiin lyhyissä 2–3 kuukauden jaksoissa ottaen huomioon kunakin hetkenä vallitseva epidemia- ja työmarkkinatilanne. Poikkeukset päättyivät 30.11.2021 lukuun ottamatta joitakin työttömyysetuushakemusten käsittelyä sujuvoittavia poikkeussäännöksiä, joita jatkettiin vuoden määräaikaisesti vuoden 2022 loppuun saakka.

1.4 Lainvalmistelu

1.4.1 Lainvalmistelun kehittäminen

Keskeisiksi lainvalmistelun kehittämisen keinoiksi on viime vuosina tunnistettu lainsäädännön suunnittelun ja johtamisen vahvistaminen. Vuonna 2020 julkaistiin [ensimmäinen hallituksen lainsäädäntöohjelma](#), jota [päivitettiin](#) helmikuussa 2021. Ohjelma sisältää tiedot hallitusohjelmaa keskeisesti toteuttavista sekä muista keskeisistä lainvalmisteluhankkeista vaalikaudella 2019–2023.

Kertomusvuonna jatkettiin myös kaksi eduskunnan istuntokautta kattavien [lainsäädäntösuunnitelmien](#) tuottamista. Lainsäädäntösuunnitelman tarkoituksena on antaa kokonaiskuva istuntokaudella annettavaksi suunnitelluista hallituksen esityksistä ja niiden valmistelutilanteesta sekä tukea valtioneuvoston ja eduskunnan aikataulujen yhteensovittamista ja työn suunnittelua. Suunnitelma sisältää lyhyet kuvaukset istuntokausilla annettavista hallituksen esityksistä sekä arvion ajankohdasta, jolloin esitys annetaan eduskunnalle.

Vuosina 2020 ja 2021 [lainsäädäntösuunnitelmien](#) toteutumistaseeeseen on vaikuttanut poikkeuksellisella tavalla koronavirusepidemian hallinnan vaatima säädösvalmistelu, jota jouduttiin priorisoimaan ministeriöissä sekä ajallisesti että valmisteluresurssien käytössä. Vain pieni osa koronavirus-epidemiaan liittyvistä hallituksen esityksistä on ollut ennakoitavissa istuntokausittaisia [lainsäädäntösuunnitelmia](#) laadittaessa. Valmisteluresursseja kuormitti osaltaan myös valmiuslain käyttöönottoon ja soveltamiseen liittynyt valmistelu.

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelmaan sisältyy useita kirjauksia lainvalmistelun kehittämisestä, joista yksi on paremman sääntelyn kokonaisvaltaisen toimintaohjelman laatiminen. Toimintaohjelma hyväksyttiin elokuussa 2020 ja sen tavoitteena on parantaa lainvalmistelun laatua, suunnitelmallisuutta ja avoimuutta. Toimintaohjelman mukaisista kehittämiskohteista on kertomusvuoden aikana edistetty erityisesti lainvalmistelun osaamista sekä vaikutusten arvioinnin tukea ja ohjeistusta. Toimintaohjelma sisältää myös valtioneuvostotasaisen jälkiarviointijärjestelmän luomisen. Jälkiarviointia koskeva selvitys [Lainsäädännön jälkiarviointi ja sen merkitys: nykytilan analyysistä kehittämisehdotuksiin](#) valmistui huhtikuussa 2021. Selvityksestä pyydettiin lausuntoja, joiden pohjalta on tarkoitus käynnistää kehittämishanke. Osana paremman sääntelyn toimintaohjelmaa kertomusvuonna jatkettiin säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeiden uudistamistyötä, ja ohje on tarkoitus julkaista vuoden 2022 aikana. Vaikutusten arviointia tukee myös oikeusministeriön joulukuussa 2020 asettama vaikutusten arvioinnin osaamisverkosto. Verkosto on pysyväisluonteinen rakenne, jonka tarkoitus on vahvistaa vaikutusarviointien ministeriörajat ylittävää tukea.

Valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimiva riippumaton ja itsenäinen [lainsäädännön arviointineuvosto](#) antoi vuonna 2021 46 lausuntoa (10 vuonna 2020), joista 45 koski hallituksen esityksiä ja yksi U-kirjelmää. Lisäksi eduskunnan valiokunnille annettiin yhteensä seitsemän lausuntoa. Lainsäädännön arviointineuvosto on vuonna 2021 jatkanut työtään lainvalmistelun kehittämiseksi nostamalla keskusteluun vaikutusten arviointien tärkeyden ja lainvalmistelun ongelmakohtia. Kansainvälinen yhteistyö arviointineuvostojen yhteisessä RegWatchEurope-verkostossa on jatkunut vireänä. Arviointineuvoston sihteeristö on osallistunut kertomusvuonna moniin hallinnon työryhmiin, jotka liittyvät lainvalmistelun kehittämiseen. Esimerkiksi kertomusvuonna perustetun vaikutusarvioinnin osaamisverkoston puheenjohtajuutta hoiti arviointineuvoston sihteeristö. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot ja vuosikatsaukset on julkaistu arviointineuvoston [verkkosivuilla](#).

1.4.2 Lainvalmistelun vuosi 2021

Koronavirusepidemian hillitseminen edellytti edellisen vuoden tapaan myös vuonna 2021 lukuisia lainsäädäntötoimia. Kertomusvuoden ensimmäisinä kuukausina toimet kohdistuivat ennen muuta koronaviruksen muunnosten leviämisen estämiseen heikentyneessä epidemiatilanteessa.

Epidemiatilanteen heikkenemisen vuoksi valtioneuvosto päätyi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa toteamaan 1.3.2021 maassa vallitsevan valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot. Edellisen kerran poikkeusolot oltiin julistettu epidemian vuoksi vuotta aikaisemmin 16.3.2020–16.6.2020.

Valmiuslaki edellyttää, että sen toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöön otolle on korkea kynnyks. Käyttöönottoa ei tule tehdä kevein perustein tai varmuuden vuoksi. Viranomaiset voidaan lisäksi oikeuttaa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia valmiuslain 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Näitä toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisilla tavoilla, jotka ovat oikeasuhtaisia ja välttämättömiä. Lisäksi tulee esittää kestävä perustelut sille, että toimivaltuuksien käytöllä voidaan saavuttaa hyväksyttävä tavoite.

Poikkeusolojen tultua voimaan hallitus antoi eduskunnalle 5.3.2021 valmiuslain 86, 88, 106 ja 107 §:n mukaiset käyttöönottoasetukset. Asetukset koskivat sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden ohjaamista, kuntien oikeutta poiketa terveydenhuollon kiireettömän hoidon määräaajoista, viestinnän johtamista poikkeusoloissa sekä toimivallan ratkaisemista epäselvissä tilanteissa.

Hallitus antoi eduskunnalle 12.3.2021 esityksen (HE 33/2021 vp) vuoden 2021 kuntavaalien vaalipäivän siirtämisestä huhtikuusta kesäkuuhun. Vaalipäivän siirto toteutettiin 29.3.2021 voimaan tulleella vuoden 2021 kuntavaalien siirtämisestä annetulla lailla. Tavoitteena oli saada kuntavaalit toimitetuksi sellaisissa olosuhteissa, jotka takaavat äänestäjien, vaalivirkailijoiden ja ehdokkaiden terveyden ja joissa voidaan saavuttaa ulkoisista tekijöistä riippumaton, mahdollisimman korkea äänestysaktiivisuus.

Eduskunnalle annettiin 25.3.2021 lakiesitys (HE 39/2021 vp) liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksiin poikkeusoloissa. Hallitus peruutti kuitenkin esityksensä sen jälkeen, kun eduskunnan perustuslakivaliokunta oli antanut esityksestä kriittisen lausunnon.

Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käytöstä luovuttiin 27.4.2021, jolloin myös poikkeusolot todettiin päättyneeksi. Uusien tautitapausten määrän laskun ja rokote kattavuuden kasvaessa epidemian katsottiin olevan hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Kertomusvuoden syksyyn asti tavoitteena oli rajoitustoimien hallittu purkaminen, mutta epidemiatilanne heikkeni. EU:n digitaalinen koronatodistus otettiin kansallisesti käyttöön 16.10.2021 tartuntatautilain

muutoksella. Marraskuussa alueiden epidemiatilanteen kuitenkin todettiin heikentyneen 80 prosentin rokotekattavuuden saavuttamisesta huolimatta. Tartuntatautilain 16, 43, 58 ja 59 §:ä koskevien väliaikaisten säännösten voimassaoloa jatkettiin kesäkuun 2022 loppuun saakka. Säännökset koskivat esimerkiksi terveysturvallista maahantuloa, koronavilkkaa, tilojen ja toimintojen rajoittamista tartuntojen leviämisen estämiseksi sekä koronatodistusta. Kertomusvuoden syksyllä esitettiin jatkettavan myös epidemian sosiaalis-taloudellisiin seurauksiin liittyviä toimia, kuten yritystukia ja yrittäjien työttömyysturvan väliaikaista järjestämistä.

Epidemiatilanne aiheutti kertomusvuonna lainvalmisteluun erilaista painetta kuin epidemian ensimmäisenä vuonna 2020, sillä suurta osaa lainsäädännöllisistä keinoista oli jo käytetty aiemmin ja tätä kokemusta ja valmistelutyötä oli mahdollista hyödyntää. Epidemiatilanteen haasteisiin vastattiin kertomusvuonna entistä vahvemmin normaaliolojen lainsäädännöllä. Laajempi katsaus epidemian kehitykseen on esitetty luvussa 1.3.

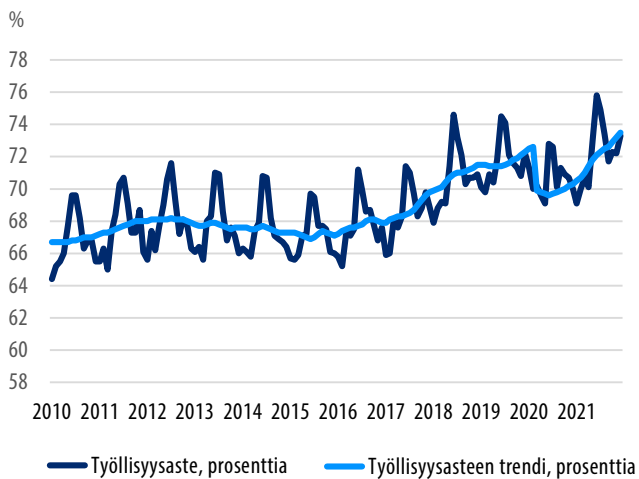
Kertomusvuonna valmisteltiin eri ministeriöiden toimialoilla myös laajasti muuta kuin koronavirus-epidemiaan liittyvää sääntelyä: hallituksen esityksiä annettiin eduskunnalle kevät- ja syysistunto-kausilla 2021 yhteensä 243, joista 57 esitystä liittyi koronavirusepidemiaan. Vuoden aikana valmisteltiin muun muassa lastensuojelun sosiaalityön vähimmäishenkilömitoitus, varhaiskasvatuslain muutokset sekä esitys opiskelijahuollon kuraattorien ja psykologien sitovasta mitoituksesta. Muita hallitusohjelman keskeisiä hankkeita, joiden valmistelu saatettiin loppuun vuonna 2021, olivat esimerkiksi esitys vanhusasiavaltuutetun viran perustamisesta, vanhuspalvelulain uudistuksen toinen vaihe, perhevapaa-uudistus sekä äitiys- ja isyyslakien yhdistäminen vanhemmuuslaiksi. Vuoden aikana annettiin eduskunnalle myös esitys geenitekniikkalain muuttamisesta, jätelain uudistus, esitys laiksi energiantensiivisen teollisuuden sähköistämistuesta sekä esitys laiksi valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028. Lisäksi saatettiin loppuun arpajaislain uudistuksen valmistelu sekä esitys pitkäaikaisen viisumin käyttöönottamisesta Suomessa. Hallitusohjelman toimeenpanoa on kuvattu laajemmin luvussa 2 ja ministeriöiden tuloksellisuutta liitteessä 1.

1.5 Ahvenanmaan itsehallinto 100 vuotta

Ahvenanmaan maakunta juhlistaa itsehallinnon 100-vuotismerkkivuotta vuoden mittaisella juhlaohjelmalla. Merkkivuoden vietto aloitettiin itsehallintopäivänä 9.6.2021 ja se huipentuu vuoden 2022 itsehallintopäivään. Valtioneuvoston kanslia koordinoi yhdessä Ahvenanmaan Åland 100 -juhlavuosiorganisaation kanssa valtioneuvoston osallistumista merkkivuoteen. Valtioneuvosto toteutti merkkivuoden alkamisen kunniaksi itsehallintopäivänä erikoisliputuksen Suomen ja Ahvenanmaan lipuilla. Valtioneuvoston kanslia on lisäksi osallistunut yhteistyössä eri toimijoiden kanssa tilaisuuksien toteutukseen ja viestintään. Merkkivuoden viestintää varten on oma [sivusto](#), jossa ylläpidetään tietoa valtioneuvoston ohjelmasta, valtioneuvoston osallistumisesta ja tietoja juhluvuodesta.

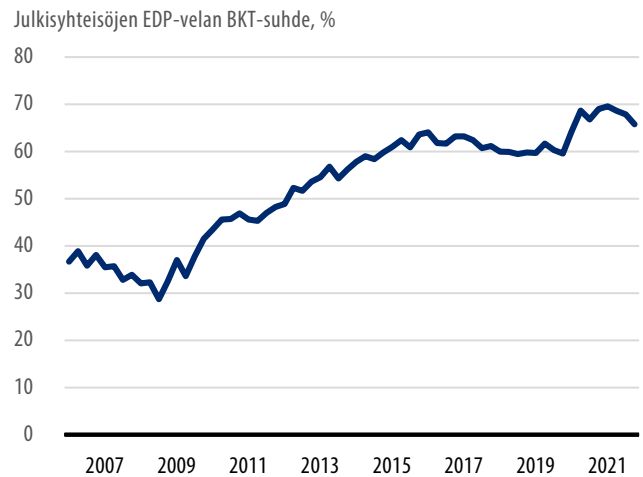
2 Hallitusohjelman toimeenpano

Työllisyysaste, %, 15–64-vuotiaat



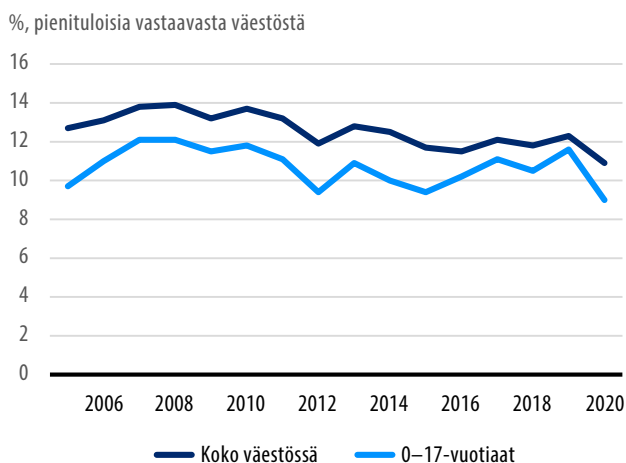
Tavoite: Työllisyysaste nostetaan 75 prosenttiin 2020-luvun puolivälissä.

Julkisyhteisöjen velka, suhde bruttokansantuotteeseen



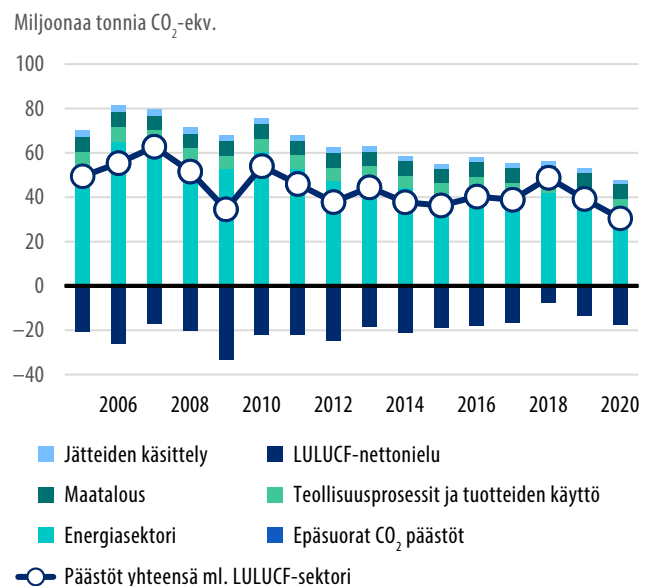
Tavoite: Julkisen talouden velkasuhteen kasvun taittaminen 2020-luvun puolivälissä.

Pienituloisuus



Tavoite: Eriarvoisuus vähenee ja tuloerot pienenevät.

Kasvihuonekaasupäästöt ja nielujen poistuma



Tavoite: Hiilineutraali Suomi 2035 mennessä.

2.1 Kestävän talouden Suomi

2.1.1 Julkisen talouden kestävyys

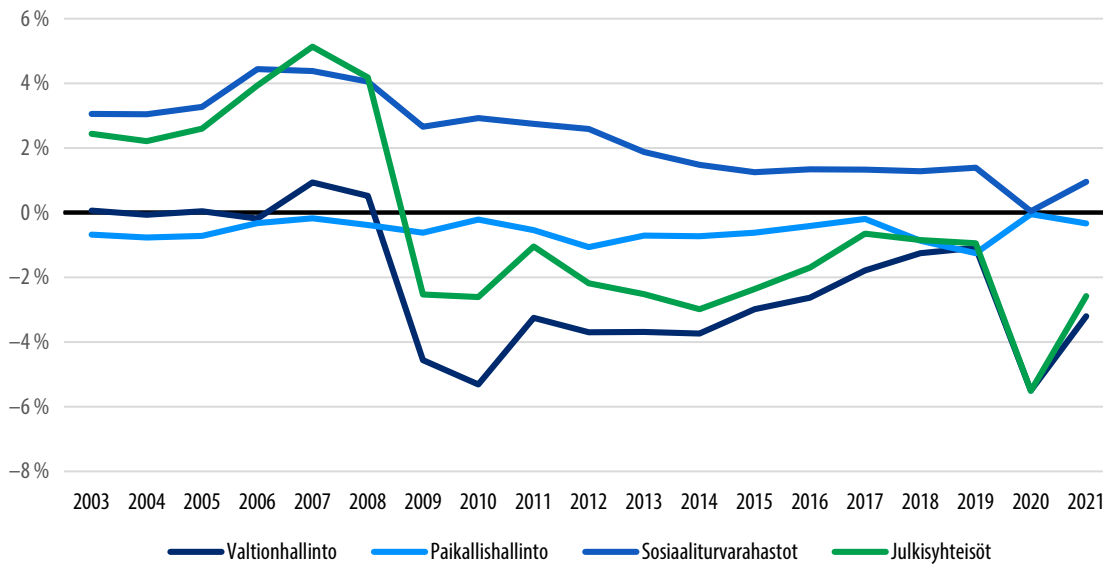
Pääministeri Marinin hallitusohjelman talouspolitiikan päämääränä on hyvinvoinnin lisääminen. Tällä tarkoitetaan ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää talouskasvua, korkeaa työllisyyttä ja kestävä julkista taloutta. Tavoitteena on, että normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa julkinen talous on tasapainossa vuonna 2023. Koronaviruksen aiheuttama kriisi loi tarpeen täsmentää hallitusohjelman julkista taloutta ja työllisyyskehitystä koskevia tavoitteita. Hallitus asetti keväällä 2021 [kestävyystiekartassa](#) tavoitteeksi taistaa julkisen talouden velkasuhteen kasvu 2020-luvun puolivälissä ja nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin vuosikymmenen puolivälissä ja kasvattaa työllisten määrää hallituksen työllisyystoimenpitein 80 000 henkilöllä vuosikymmenen loppuun mennessä.

Julkisen talouden menojen ja tulojen välinen epätasapaino pieneni voimakkaasti vuonna 2021 edellisvuoden huomattavan suuresta alijäämästä. Julkista taloutta vahvisti erityisesti talouskasvun ja työllisyyden kohenemisen tuottama ripeä vero- ja sosiaaliturvamaksutulojen kasvu. Lisäksi talouden taantumasta väistyminen vähensi elvytys- ja tukitoimien tarvetta.

Julkisen talouden alijäämä pienentyi koronavirusepidemiaa edeltäneen hyvän suhdannetilanteen ja toteutettujen sopeutustoimien tukemana, mutta alijäämä ei poistunut edes korkeasuhdanteen aikana. Epidemia jätti julkisen velkasuhteen korkeammalle tasolle. Finanssipolitiikan liikkumavaraa rajoittaa se, että julkinen talous on rakenteellisesti alijäämäinen.

Väestön ikääntyminen jatkui kasvattaen julkisia menoja. Eläkeläisten määrän kasvu on lisännyt eläkemenoja ja pienentänyt työeläkelaitosten ylijäämää jo usean vuoden ajan. Terveystieteiden- ja hoivamenojen kasvu heikentää puolestaan erityisesti paikallishallinnon rahoitusasemaa tulevina vuosina. Myös työikäisen väestön määrän väheneminen heikentää talouden kasvumahdollisuuksia ja julkisten palveluiden ja etuuksien rahoitusta. Menojen arvioidaan kasvavan pitkällä aikavälillä tuloja nopeammin, minkä vuoksi julkisessa taloudessa on kestävyysvaje.

Talouden toipumisen seurauksena työllisyys kääntyi selvään nousuun. Vuoden 2021 työllisyysaste nousi 72,2 prosenttiin. Työttömyys aleni, ja lomautettujen määrä kääntyi laskuun.

Kuvio 3. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämät, prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen

Hallitus valmisteli [kestävyystiekartan](#), joka vie Suomen polulle kohti hiilineutraaliustavoitetta sosiaalisesti ja alueellisesti oikeudenmukaisella tavalla. Samalla edelläkävijäyys ilmastotoimissa luo mahdollisuuksia suomalaiselle teollisuudelle ja työntekijöille koko Suomessa.

2.1.2 Verotus muuttuvassa maailmassa

Halituksen verotukseen liittyvien toimenpiteiden tavoitteena on varmistaa hyvinvointiyhteiskunnan rahoituspohja. Veropohjaa tiivistetään, valmistellaan ilmastotavoitetta tukeva kestävä verotuksen tiekartta ja toteutetaan kiinteistöverotuksen uudistus. Verotuksen tulee edistää työllisyyttä ja yrittämistä, ja kansalaisten terveyden parantamiseen pyritään vaikuttamaan verotuksella.

Vuonna 2021 vahvistettiin julkisen sektorin rahoituspohjaa useilla verotoimenpiteillä, jotka kasvattivat verotuottoa yhteensä noin 300 miljoonaa euroa. Alkoholiveroa ja lämmityspolttoaineiden veroa korotettiin, parafiinisen dieselin verotuen asteittainen poisto käynnistettiin ja tupakkaveron korotuksia jatkettiin. Lisäksi arvonlisäverotuksen EU:n ulkopuolisten maahantuontien 22 euron verottomuusraja poistettiin osana sähköisen kaupan uudistusta.

Hallitusohjelman mukaisesti edistettiin joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen käyttöä korottamalla työsuhdematkalipun verovapaata osuutta sekä säätämällä työsuhdetukun verovapaus. Myös autoilun työsuhte-etua uudistettiin alentamalla täyssähköautojen autoedun ja käyttöedun verotusarvoa ja vapauttamalla sähköauton latausetu verosta määräajaisesti vuosille 2021–2025. Samoin hallitusohjelman mukaisesti korotettiin arvonlisäverovelvollisuuden alarajaa 15 000 euroon.

ja käynnistettiin energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksen asteittainen poisto ja laskettiin EU:n sallimalle vähimmäisverotasolle sähköveroluokka II, johon kuuluvat teollisuus ja kaivostointa, suuret konesalit, kasvihuoneet, sekä muu maatalous menomomentilta maksettavan maatalouden energiaveron palautuksen kautta. Lisäksi merituulivoimaloiden kiinteistöverotusta alennettiin ja luonnonsuojelulain nojalla suojellut alueet vapautettiin kiinteistöverosta. Nämä toimenpiteet vähensivät julkisen sektorin verotuottoa vuonna 2021 noin 97 miljoonaa euroa.

Osana kestävän verotuksen tiekartan valmistelua vuonna 2021 valmistui liikenteen verotuksen uudistamista selvittävän työryhmän [loppuraportti](#). Työryhmä arvioi nykyisen liikenteen verotuksen päästöohjauksen olevan voimakasta ja toimivaa. Verotuksen päästöohjauksen kustannustehokkuutta voitaisiin parantaa muun muassa nykyisten liikenteen verojen välistä painopistettä muuttamalla ja vero-ohjausta heikentäviä verotukia poistamalla.

Lisäksi vuonna 2021 valmistui eräiden osinkojen lähdeverotusta ja kiinteistösijoituksista saatujen voittojen verotuksen uudistamista hallitusohjelman mukaisesti selvittävän työryhmän [loppuraportti](#). Työryhmä selvitti mahdollisuutta rahastojen ja muiden osinkoveroista vapautettujen yhteisöjen saamille osingoille käyttöön otettavaan 5 prosentin lähdeveroon, mutta katsoi, että tätä ei olisi perusteltua ottaa osaksi Suomen verojärjestelmää. Työryhmä tarkasteli kiinteistöihin sijoittavien erikoissijoitusrahastojen verokohtelua ja siinä erityisesti läpivirtausmallia. Verotuksen ennakointavuus huomioon ottaen rahastojen verotuksen tarkastelu olisi perusteltua, kun nykyiseen rahastojen verosääntelyyn liittyvä Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu on saatu. Kiinteistöjen välillisten luovutusten osalta kansallista sääntelyä tuloverolaissa olisi veropohjan tiivistämiseksi perusteltua muuttaa, jotta mahdollistettaisiin aikaisempaa laajemmin useassa verosopimuksessa sallittu verotusoikeuden käyttö.

Vuonna 2021 toimikautensa päättäneen konserniverotuksen uudistamista ja lopullisten tappioiden verokohtelua selvittäneen työryhmän tehtävänä oli uudistaa konserniverotusjärjestelmää sekä mahdollistaa EU:n komission Suomelle antaman virallisen huomautuksen johdosta ulkomaisen tytäryhtiöiden lopulliset tappioiden vähentäminen EU-oikeuden edellyttämällä tavalla. Työryhmässä tehdyn työn perusteella annetun hallituksen esityksen pohjalta eduskunta säati lain Euroopan talousalueella sijaitsevan tytäryhtiön lopullisen tappion konsernivähennyksestä. Työryhmä ei tehnyt ehdotuksia konserniverotuksen uudistamiseksi.

Maakuntaveron käyttöönottoa selvittänyt parlamentaarinen komitea sai [työnsä valmiiksi](#). Komitea arvioi maakuntaveron eri näkökulmista ja tarkasteli sen edellyttämiä muutoksia vero- ja tasausjärjestelmään. Komitea totesi, että maakuntaveron käyttöönoton tarpeellisuutta tulisi arvioida siinä vaiheessa, kun hyvinvointialueiden rahoitusmallin toimivuudesta on saatu riittävästi kokemusta ja jos tehtäväkenttää mahdollisesti olennaisesti laajennetaan. Tällöin tulisi tarkastella laajasti julkisen sektorin tehtäviä, rahoitusta ja veronsaajien asemaa.

2.2 Kestävä kehitys

Kestävässä kehityksessä on kyse ihmisten hyvinvoinnin turvaamisesta maapallon kantokyvyn rajoissa. Suomi on sitoutunut vuonna 2015 YK:ssa sovitun kestävä kehityksen globaalin toimintaohjelman [Agenda2030:n](#) tavoitteiden saavuttamiseen 2030 mennessä.

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelma rakentuu kestävälle kehitykselle. Hallitusohjelman strategiset kokonaisuudet ohjaavat hallituksen työtä myös Agenda2030:n tavoitteiden saavuttamiseksi.

Hallitus julkaisi huhtikuussa 2021 [hallituksen kestävyystiekartan](#). Tiekartalla hallitus tekee näkyväksi hallitusohjelman tavoitteen sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävästä yhteiskunnasta. Kestävyystiekartassa kuvataan sosiaalisen, taloudellisen ja ekologisen kestävyiden nykytila sekä hallituksen tavoitteet 2030-luvulle mentäessä. Kestävyystiekartta tunnistaa myös ne keskeiset teemat ja aihealueet, joissa tarvitaan lähitulevaisuudessa sekä pidemmällä aikavälillä uusia poliittisia toimia ja avauksia. Kevään 2021 kehysriihessä ja syksyn 2021 budjettiriihessä päätettiin jatkaa hallituksen kestävyystiekarttatyötä. Syksyn 2021 ja kevään 2022 jatkovalmistelussa tehdään seuranta hallituksen kestävyystavoitteiden toteumasta, tarkastellaan kestävyiden kolmen osa-alueen keskinäisriippuvuuksia ja kokonaisuuden muodostamaa koherenssia ja tuotetaan kansainvälistä vertailutietoa. Tiekartan jatko-osa valmistuu keväällä 2022 hallituksen neuvotteluihin julkisen talouden suunnitelmasta.

Hallitus on toimeenpannut Agenda2030-toimintaohjelmaa eduskunnalle lokakuussa 2020 annetussa [selonteossa](#) (VNS 3/2020 vp) kuvatus mukaisesti. Selonteossa esitettiin kaikkiaan 155 toimenpidettä ja niistä kertomusvuonna valmistui yhteensä 37. Vuonna 2021 toteutettiin muun muassa oppivelvollisuuden laajentaminen ja maksuton toisen asteen koulutus, jotka vahvistavat koulutusjärjestelmän sosiaalista kestävyttä ja tasa-arvoa, sekä sosiaali ja terveydenhuollon uudistus, joka turvaa yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja parantaa palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta. Myös kiertotalousohjelmaa koskeva valtioneuvoston [periaatepäätös](#) annettiin kertomusvuonna. Selonteon toimenpiteitä on kuvattu ministeriöiden tuloksellisuuden kuvauksissa liitteessä 1. Toimenpiteiden edistymistä voi seurata hallituksen toimintasuunnitelman [seurannan](#) kautta.

Kestävä kehityksen toimikunta työsti vuoden 2021 aikana Agenda2030 -tiekarttaa, joka hyväksyttiin toimikunnan kokouksessa helmikuussa 2022. Tiekartta ja sen sisältämät kuusi muutosaluetta muodostavat valmisteltavan uuden kansallinen kestävä kehityksen strategian sisällön. Kestävä kehityksen toimikunta palkittiin kansainvälisellä Catalyst-palkinnolla kesäkuussa osallistavasta ja pitkäaikaisesta kansallisesta kestävä kehityksen työstä.

Suomi ja muista Pohjoismaista Ruotsi ja Tanska ovat kärjessä kestävä kehityksen toimintaohjelman Agenda2030:n tavoitteiden toteuttamisessa globaalisti. Suomi arvioitiin vuonna 2021 koko [maailman](#) ja [Euroopan](#) kärkisijalle kestävä kehityksen maavertailuissa. Kansainvälisten raporttien (muun

muassa Eurostatin vuosittainen [indikaattoriraportti](#) ja OECD:n laatima [vertailuraportti](#)) mukaan Suomi on jo saavuttanut tai saavuttamassa ne Agenda2030:n tavoitteet, jotka liittyvät köyhyyden vähentämiseen, terveyteen, koulutukseen, veteen ja energiaan, eriarvoisuuden vähentämiseen, infraan ja innovaatioihin sekä kestäviin kaupunkeihin. Suomen suurimmat haasteet liittyvät maavertailujen mukaan ilmastonmuutokseen, kulutus- ja tuotantotapoihin ja luonnon monimuotoisuuteen sekä muun muassa kehitysyhteistyörahoituksen tasoon. Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman [arvioinnin](#) yhteydessä EU:n komissio on arvioinut myös Suomen etenemistä kestävä kehityksen tavoitteissa. Komission arvio on samansuuntainen edellä mainittujen havaintojen kanssa. Kun kansainvälisissä vertailuissa ([Global Commons Stewardship Index 2021](#) ja [Sustainable Development Report Spillover Score](#)) huomioidaan Suomen negatiiviset ulkoisvaikutukset muihin maihin, laskee Suomen sijoitus merkittävästi.

Kansallisesti kestävä kehityksen tilaa seurataan [kymmenen seurantakorin](#) ja [reilun neljäkymmenen indikaattorin](#) avulla.

2.3 Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi

2.3.1 Kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa

Liikenne aiheuttaa viidesosan Suomen kasvihuonekaasupäästöistä. Hallituksen periaatepäätös kotimaan liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä eli [fossiilittoman liikenteen tiekartasta](#) oli kertomusvuoden tärkeimpiä ilmastopoliittisia toimia. Tavoitteena on puolittaa liikenteen päästöt vuoteen 2030 mennessä keskittyen erityisesti tieliikenteeseen. Valtioneuvosto teki [periaatepäätökset myös meri- ja sisävesiliikenteen](#) ja [lentoliikenteen kasvihuonekaasupäästöjen](#) vähentämisestä. Meri- ja sisävesiliikenteeseen esitetään useita toimia, joilla helpotetaan siirtymistä vaihtoehtoihin käyttövoimiin ja polttoaineisiin meriliikenteessä sekä tuetaan olemassa olevien alusten energiatehokkuuden parantamista ja uusien vähäpäästöisten alusten kehittämistä. Lentoliikenteen osalta linjataan valtioneuvoston tahtotila ja kotimaiset toimenpiteet lentoliikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi sekä Suomen yleiset kannat keskeisiin kansainvälisiin päästövähennystoimiin.

[Ilmastolain uudistusta](#) valmisteltiin kertomusvuonna, ja laki on tarkoitus antaa eduskunnalle keväällä 2022. Ilmastolakia päivitetään lisäämällä siihen hallitusohjelman tavoite hiilineutraalidesta vuoteen 2035 mennessä. Myös päästövähennystavoitetta vuoteen 2050 mennessä kiristetään, ja lakiin lisätään hiilineutraaliuspolkua vastaavat päästövähennystavoitteet vuosiin 2030 ja 2040 mennessä. Näiden tavoitteiden mukaisista toimenpiteistä on tarkoitus linjata myös [uudessa kansallisessa ilmasto- ja energiastrategiassa](#), [keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa \(KAISU\)](#) ja [maankäyttösektorin ilmasto-ohjelmassa](#). Eri sektoreiden toimet kootaan selontekona eduskunnalle annettavaan kansalliseen ilmasto- ja energiastrategiaan.

Kertomusvuoden alusta tuli voimaan [verotuksellisia muutoksia](#). Täyssähköisten työsuhdeautojen verotusarvoa alennettiin 170 eurolla kuukaudessa. Määräaikainen verotuki on voimassa verotuksessa vuosina 2021–2025. Työnantaja voi myös tarjota sähköauton latausedun verottomasti vuosina 2021–2025. Työsuhdematkalippu säädettiin verovapaaksi tuloksi 3 400 euroon asti vuodessa. Joukkoliikenteen osuus liikkumispalvelupaketista säädettiin työsuhdematkalipuksi vastaavasti kuin joukkoliikenteen lipun tarjoaminen erikseen. Työsuhdepolkupyöräetu tuli verovapaaksi eduksi 1 200 euroon asti vuodessa.

Fossiilisen öljyn lämmityskäytöstä luovutaan 2030-luvun alkuun mennessä. [Öljyn käyttö rakennusten lämmityksessä](#) on lähes puolittunut viimeisen vuosikymmenen aikana. Julkinen sektori näyttää esimerkkiä [siirtymällä kestävämpään lämmitykseen](#) vuoteen 2024 mennessä. Siirtymää kestävämpiin lämmitysmuotoihin vauhditetaan [öljylämmityksestä luopumisen toimenpideohjelmalla](#), jota on valmisteltu kertomusvuonna. Siinä esitetään toimia, joilla yksityisiä ja julkisia öljylämmittäjiä kannustetaan vaihtamaan fossiilisesta öljystä muihin lämmitysmuotoihin. Mahdollisia toimia ovat esimerkiksi erilaiset tuet ja avustukset, verotusratkaisut, neuvonta ja viestintä sekä säädösohjaus. [Avustusjärjestelmiä](#) fossiilisesta öljylämmityksestä luopumiseksi pientalojen omistajille ja kuntien omistamille rakennuksille jatkettiin kertomusvuonna. Lisäksi jatkettiin asuinrakennusten energia-avustuksien myöntämistä, kertomusvuoden aikana yhteensä 50,0 miljoonalla eurolla.

Maa- ja metsätalousministeriössä on käynnistetty [maankäyttösektorin ilmastotoimenpidekokonaisuus](#), jonka käynnistetyt toimenpiteet liitetään osaksi maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman toimeenpanoa. Kertomusvuonna rahoitusta myönnettiin tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiohankkeille yhteensä 21,1 miljoonaa euroa. Tutkimushankkeet tuottavat tietoa tukemaan maankäytön hiilipäästöjen vähenemistä sekä hiilinielujen ja hiilivarastojen ylläpitoa ja lisäämistä. Hankkeissa tuotetaan myös tietoa vahvistamaan uusiutuvien luonnonvarojen kestävästä käytöstä sekä maa- ja metsätalouden ja muun maankäytön kokonaiskestävyyttä. Kehittämishankkeet puolestaan tukevat maataloustuottajia, metsänomistajia ja muita maankäytöstä päättäviä uusien ilmastokestävien toimintatapojen käyttöönotossa.

Kertomusvuonna jatkettiin uuden [kaavoitus- ja rakentamislain](#) (maankäyttö- ja rakennuslain uudistus) valmistelua. Uudistuksen päätavoitteita ovat hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen, rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Ilmastomuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen olisi jatkossa huomioitava kaikessa kaavoituksessa, rakentamisessa ja rakennusten ylläpidossa

Ensimmäinen [merialuesuunnitelma](#) valmistui vuonna 2020. Eri toimijat ovat lähteneet toteuttamaan suunnitelmaa, esimerkiksi selvittämällä edelleen tuulivoimaan soveltuvia alueita. Suunnittelussa käynnistyneen eri toimialojen koko merialuetta koskevan yhteistyön ja toimintojen yhteensovittamisen arvioidaan lisäävän meren käytön kestävyyttä ja edistävän meriympäristön hyvän tilan saavuttamista.

Avustusta asuinkiinteistöjen sähköautojen latausinfraan myönnettiin kertomusvuonna yhteensä 15,3 miljoonaa euroa, mikä vastaa noin 20 000 latausvalmiutta tai latauspistettä. Avustuksen kysyntä oli suurta, ja määrärahat loppuivat kesken. Lisäksi valmisteltiin muutokset asuinkiinteistöjen latausinfra-avustuksen ehtoihin sekä kokonaan uusi avustus latauspisteiden toteuttamiseen työpaikkakiinteistöissä. Ne tulivat voimaan vuoden 2022 alussa. Suomessa oli kertomusvuoden lopulla Liikenteenohjausyhtiö [Fintrafficin arvion mukaan](#) erilaisia sähköautojen latauspisteitä jo lähes 7 000 kappaletta

[Puun käyttöä rakentamisessa edistettiin](#) erityisesti julkisessa rakentamisessa. Puuohjelmassa avustettiin tutkimus- ja kehityshankkeita 1,5 miljoonalla eurolla. Kansalliset tavoitteet julkiselle puurakentamiselle on määritelty sidosryhmien kanssa. Ne on asetettu puun osuudelle kaikesta julkisesta uudisrakentamisesta sekä rakennusmääriltään merkittävimmille rakennustyypeille. Puurakentamisen tavoite kaikesta julkisesta uudisrakentamisesta on 31 prosenttia vuonna 2022 ja 45 prosenttia vuonna 2025.

Rakennusmateriaalien osuus rakennuksen elinkaaren aikaisista kasvihuonekaasupäästöistä on merkittävä ja sen suhteellinen merkitys kasvaa rakennusten energiatehokkuuden parantuessa ja rakennuksen käytön aikaisten kasvihuonekaasupäästöjen vähentyessä. [Vähähiilisen rakentamisen tiekartan](#) päätavoitteena on mahdollistaa uuden rakennuksen hiilijalanjäljen raja-arvo-ohjaus 2025 mennessä. Ohjauksella voidaan merkittävästi välttää kasvihuonekaasupäästöjä, minkä lisäksi rakennuksen vähähiilisyys vaikuttaa myös rakennusmateriaalien kulutusta hillitsevästi. Rakennuksen vähähiilisyyttä koskevaa sääntelyä on valmisteltu osana kaavoitus- ja rakentamislain valmistelua.

2.3.2 Luonnon monimuotoisuus

[Luonnonsuojelulaki](#) on yksi tärkeimmistä keinoista turvata Suomen luonnon monimuotoisuutta. [Lain uudistuksen](#) tavoitteena on turvata entistä paremmin lajeja, luontotyyppejä sekä luonnon tarjoamia palveluja. Lakiesitystä valmisteltiin kertomusvuonna, ja tavoitteena on antaa hallituksen esitys eduskunnalle keväällä 2022. [Luonnonsuojelulailla rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta](#) ja ennaltaehkäisystä annettu laki on vahvistettu. Laki tulee voimaan, kun komissio on hyväksynyt lakiin sisältyvät tukijärjestelmät. Tavoitteena on selkeyttää korvauksen myöntämiseen, maksamiseen ja valvontaan liittyviä menettelyjä sekä kehittää vahinkojen ennaltaehkäisyä. Luonnonsuojelulain mukaiset [luonnonsuojelualueet vapautettiin kiinteistöverosta](#).

Valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätöksen [Helmi-elinympäristöohjelmasta](#) 2021–2030. Ohjelmassa pyritään pysäyttämään luonnon monimuotoisuuden katoa toimilla, joilla estetään elinympäristöjen väheneminen ja parannetaan elinympäristöjen tilaa. Näitä ovat valtakunnallisesti arvokkaiden soiden vapaaehtoisien suojelun vauhdittaminen, soiden ennallistaminen, lintuvesien kunnostaminen, perinnebiotooppien hoitaminen sekä suojelualueverkon ulkopuolisten lintukosteikoiden perustaminen. Esimerkiksi hoidettujen perinnebiotooppien määrää kasvatetaan 52 000 hehtaariin.

Suojelu-, hoito- ja kunnostustoimet ovat edenneet yli odotusten. Kertomusvuonna [soiden vapaaehtoisessa suojelussa](#) 5 000 hehtaarin suojelutavoite ylitettiin. Arvokkaita soita suojeltiin yhteensä hie-
man yli 6 000 hehtaaria, eniten Pohjois-Pohjanmaalla, Etelä- ja Keski-Pohjanmaalla sekä Pohjois-Kar-
jalassa. Laki Sallan kansallispuiston perustamisesta tuli voimaan 1.1.2022.

Vesilintujen elinympäristöjä parannetaan [Sotka-hankkeessa](#) kunnostamalla ja perustamalla kosteik-
koja. Lisäksi hankkeessa pyydetään vesilinnuille haitallisia vieraspetoja saaristossa ja sisämaan rehe-
villä lintuvesillä. Kertomusvuoden keväästä lähtien sen toimet ovat olleet osa Helmi-ohjelmaa. Vael-
luskalojen elinympäristöjä parantava [Nousu-ohjelma](#) keskittyy erityisesti vaelluskalojen kulkumah-
dollisuuksien parantamiseen. Ohjelmassa käynnistyi lukuisia vaellusesteiden poistoon tai kalatierat-
kaisuun tähtääviä hankkeita ympäri Suomen.

Metsien monimuotoisuuden toimintaohjelman 2014–2025 eli [METSO](#)-ohjelman tavoitteena on
pysäyttää metsäisten luontotyyppien ja metsälajien taantuminen ja vakiinnuttaa luonnon moni-
muotoisuuden suotuisa kehitys. Ohjelmalle vuoteen 2025 mennessä asetetusta 96 000 hehtaarin
suojelutavoitteesta on saavutettu jo 88 prosenttia. Talousmetsien monimuotoisuutta on edistetty
jatkamalla METSO-ohjelmaa, vahvistamalla tietämystä monimuotoisuustoimenpiteistä ([Monimet-
sä-hanke](#)), kehittämällä luontolaadun seurantamenetelmiä ja huomioimalla monimuotoisuus met-
sätalouden kannustejärjestelmissä.

Valtioneuvosto teki päätöksen [valtakunnallisesti arvokkaista maisema-alueista](#) (VAMA), joita on nyt
186. Päätös korvasi aiemman, vuodelta 1995 peräisin olleen alueluettelon. Mukaan tuli 50 kokonaan
uutta aluetta, ja 20 vanhaa kohdetta poistettiin. VAMA-alueet ovat maamme hienoimpia ja edus-
tavimpia kulttuurimaisemia. Eniten uusia maisema-alueita tuli mukaan Ylä-Lapissa, minkä ansiosta
saamelaiset kulttuurimaisemat saatiin edustavasti mukaan alueiden joukkoon. Maisema-alueet ote-
taan huomioon alueiden käytön suunnittelussa ja valtion viranomaisten toiminnassa.

Hallitus on päättänyt vuosille 2022–2027 päivitetystä [vesien- ja merenhoidon suunnitelmista](#).
Toimilla vähennetään maa- ja metsätalouden hajakuormitusta, parannetaan yhdyskuntien jäte-
ja hulevesien käsittelyä, kunnostetaan vesistöjä, torjutaan meren rehevöitymistä, vähennetään
vedenalaista melua, laajennetaan merellistä suojelualueverkostoa sekä ennallistetaan arvokkaita
luontotyypppejä.

Hallitus teki puoliväliriihessään päätöksen [Saaristomeri-ohjelmasta](#). Tavoitteena on vähentää Saa-
ristomeren valuma-alueen hajakuormitusta, jotta alue saadaan pois Itämeren suojelukomission
([HELCOM](#)) pahimpien kuormittajien hot spot -listalta viimeistään vuonna 2027. HELCOM:in Itämeren
suojelusuunnitelma hyväksyttiin lokakuussa.

2.3.3 Kiertotalous

Merkittävimmät kiertotalouden avulla saatavat päästövähennykset tapahtuvat tuotantotoiminnassa, kun neitseellisten luonnonvarojen käyttö ja valmistusprosessien energiantarve vähenevät. Lisäksi kiertotalouden toimintamallit vähentävät kulutuksesta johtuvaa hiilijalanjälkeä. Valtioneuvoston periaatepäätöksenä hyväksytyssä [kiertotalouden edistämishjelmassa](#) asetetaan tavoitteet ja mittarit, määritellään tarvittavat toimet ja varataan resurssit kiertotalouden edistämiseksi ja systemisen muutoksen aikaansaamiseksi. Kiertotalousohjelman tavoitteisiin pääsemiseksi käynnistettiin vähähiilisen kiertotalouden sopimusprosessi, jossa valmisteilla olevien skenaarioiden pohjalta mukaan lähtevät toimialat, maakunnat ja alueet asettavat tavoitteita ja määrittelevät vaikuttavampia toimia tavoitteisiin pääsemiseksi.

Maa- ja metsätalousministeriössä toteutetaan [Ravinteiden kierrätys](#) ja [biokaasu](#) -hankekokonaisuutta. Tähän kuuluvat jo käynnistetty ravinnekierroksen kokeiluhankkeiden rahoitus sekä käynnistymässä olevat hankkeet maatalouden ravinnekierroksen ja energiatuotannon fasilitointiin, turkislannan kierrätykseen, ravinteiden kierrätyksen tilastoinnin parantamiseen sekä kierrätysteemojen edistämiseen maatalousalan oppilaitoksissa. [Biomassojen prosessointilaitteiden investointeihin](#) suunnattua tukea on alettu toteuttaa ja se jatkuu vielä vuonna 2022. Valmistelussa on myös [biokaasun ja lannan ravinnekierroksen](#), jonka toteuttaminen pyritään aloittamaan vuoden 2022 kuluessa.

Rakentamisen kiertotalouden edistämisessä painopiste oli materiaalikierroksen edistämisessä. Materiaalikierroksiin sisältyy merkittäviä ympäristöhyötyjä, mutta myös liiketoimintapotentiaalia. Rakentamisen kiertotaloutta koskevaa sääntelyä on valmisteltu osana [kaavoitus- ja rakentamislain valmistelua](#).

2.3.4 Ilmastoystävällinen ruokapolitiikka

Kertomusvuonna valmistui [ruokahävikin vähentämisen tiekartta](#), jossa on määritetty toimenpiteet ruokahävikin ja elintarvikejätteen vähentämistavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitteena on vähentää hävikkiä pääasiassa vapaaehtoisin toimin, esimerkiksi informaatio-ohjauksen ja materiaalitehokkuuden avulla. Osana tiekartan toteutusta myös mitataan ja seurataan ratkaisujen vaikutuksia ruokahävikkiin. Sopivat mittaustavat ja mittarit valitaan ratkaisukohtaisesti. Lisäksi ruokahävikin kokonaismäärää seurataan koko Suomen kattavalla ruokahävikin seurantajärjestelmällä.

[Ilmasto- ja ruokaohjelman](#) valmistelu eteni kertomusvuonna lausuntokierrosvaiheeseen. Ohjelman tavoitteena on tukea yhteiskunnan reilua siirtymää kohti kestävästä ruokajärjestelmästä, niin että ekologinen, sosiaalinen, kulttuurinen ja taloudellinen kestävyys huomioidaan. Ilmasto- ja ruokaohjelmassa pääpaino on ruuan kulutuksen päästöjen vähentämisessä.

2.3.5 Asuntopolitiikka

Hallituksen [asuntopoliittinen ohjelma](#) annettiin eduskunnalle selontekona (VNS 12/2021 vp). Selonteon tavoitteena on lisätä valtion asuntopolitiikan pitkäjänteisyyttä ja tavoitteellisuutta. Käsiteltäviä asioita ovat muun muassa asumisen kustannukset, asuntotuotannon määrä ja sen tukeminen sekä asuntomarkkinoiden jakautuminen.

[Lahden, Jyväskylän ja Kuopion kaupunkiseutujen maankäytön, asumisen ja liikenteen \(MAL\) sopimuksista](#) saavutettiin neuvottelutulos, minkä jälkeen sopimukset hyväksyttiin kaupunkien ja kuntien elimissä. [MAL-sopimukset](#) laaditaan vuosille 2021–2031. Sopimukset vahvistavat kaupunkiseudun kuntien keskinäistä sekä seudun ja valtion välistä yhteistyötä. Sopimuksissa määritellään tavoitteet ja konkreettiset toimenpiteet lähivuosien asuntotuotannolle sekä kestäväen yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän kehittämiseksi. MAL-sopimukset on todettu [vaikutusarvion](#) (sopimuskausi 2016–2019) mukaan toimivaksi keinoksi tukea kestävästä kaupunkikehityksestä.

Rakentamisen laatua pyritään parantamaan selkeyttämällä rakentamisen vastuita valmisteilla olevassa [kaavoitus- ja rakentamislaisissa](#) sekä [Terveet tilat 2028](#) -toimintaohjelmalla, jonka tavoitteena on tervehdyttää julkiset rakennukset ja tehostaa sisäilmasta oireilevien hoitoa ja kuntoutusta. Ohjelmassa kehitettiin ilmanvaihdon katsastusmenetelmä, jolla voidaan ennaltaehkäistä ilmanvaihtoon liittyviä sisäilmasto-ongelmia julkisessa rakennuskannassa.

Asuntorakentaminen oli kertomusvuonna ennätyksellisen vilkasta ja asuntoaloitusten määrä oli arviolta 45 000 asuntoa. [Asumisen ja rahoituksen kehittämiskeskuksen tukeman](#) ARA-uudistuotannon määrä oli kertomusvuonna lähes 9 000 asuntoa eli noin samalla tasolla kuin vuotta aiemmin. ARA:n tukemana peruskorjattiin lähes 4 000 vanhaa asuntoa. Pitkän korkotuen määrä pysyi lähes ennallaan, erityisryhmien asuntotuotanto kasvoi yli 13 prosenttia ja asumisoikeusasuntojen määrä 17 prosenttia.

Vuonna 2020 käynnistetty [yhteistyöohjelma asunnottomuuden puolittamiseksi](#) jatkuu vuoteen 2023 saakka. Ohjelman tavoitteena on lisätä kohtuuhintaisten ja valtion tukemien asuntojen tarjontaa asunnottomille, vahvistaa asunnottomuustyötä kuntien peruspalveluissa, parantaa asumisneuvonnan saatavuutta sekä vakiinnuttaa asunnottomuuden parissa toimivien tahojen yhteistyö erityisesti kunta- ja aluetasolla. Suomessa oli vuoden 2021 lopussa [3 950 yksinelävää asunnotonta](#), mikä on 390 vähemmän kuin vuonna 2020. Pitkäaikaisasunnottomia oli 1 320, määrä lisääntyi 260:llä.

2.3.6 Parannetaan eläinten hyvinvointia

Kertomusvuonna valmisteltiin hallituksen esitystä eläinten hyvinvointilaista. [Esitysluonnokseen](#) sisältyi kirjaukset eläimen lajityypillisestä käyttäytymisestä, eläinkaupan sääntelystä verkossa, uusien parsinavetoiden rakentamiskiellosta, teurastamoiden videovalvonnasta ja eläinlääkäreiden ilmoitusvelvollisuudesta perinnöllisten vikojen johdosta lemmikeille tehdyistä toimenpiteistä.

Lisäksi annettiin [asetus koirien tunnistamisesta](#) ja rekisteröinnistä 1.1.2023 alkaen, ja Ruokavirustossa käynnistettiin [koirarekisterin perustaminen](#). Laadittiin myös [selvitys](#) porsaiden kirurgisesta kastraatiosta luopumiseksi, minkä pohjalta laaditaan säännökset eläinten hyvinvointilakiesityksen yhteyteen. [Eläinsuojeluasiamiehen](#) työ on käynnistynyt.

[Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmasta](#) 2014–2020 ja [Suomen CAP-suunnitelmasta 2023–2027](#) maksetaan eläinten hyvinvointikorvauksia, joiden kautta tuottajat saavat korvauksia lainsäädäntöä korkeammalle menevien vaatimusten aiheuttamista kustannuksista.

2.4 Suomi kokoaan suurempi maailmalla

2.4.1 Ulko- ja turvallisuuspolitiikka

[Ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja kriisinhallinta](#)

Suomen tavoitteet ja painopisteet on määritelty [ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa](#) (VNS 4/2020 vp). Päämääränä on vahvistaa Suomen kansainvälistä asemaa, turvata valtion itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus, vahvistaa Suomen turvallisuutta ja hyvinvointia sekä ylläpitää yhteiskunnan toimivuutta.

Suomi panosti monenkeskisen ja sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän ja kansainvälisen oikeuden puolustamiseen. Suomi jatkoi johdonmukaista tukeaan rankaisemattomuuden vähentämiseksi kaikkein vakavimmista kansainvälisistä rikoksista ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden toimeenpanon vahvistamiseksi. Suomi edisti diplomatian keinoin [Euroopan unionin liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen](#). Suomen lähtökohtana on ajaa arvopohjaista ulkopoliittikkaa, jossa otetaan huomioon ilmasto-, ihmisoikeus- ja tasa-arvokysymykset.

Suomi osallistui EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyön sekä EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan suunnan määrittämiseen ja tavoitteiden kirkastamiseen tähtäävän [strategisen kompassin](#) valmisteluun. Osana tätä Suomi edisti unionin hybridivaikuttamiseen soveltuvan keinovalikoiman, niin sanotun hybridityökalupakin, laatimista. Suomi jatkoi aktiivista vuoropuhelua Yhdysvaltojen kanssa ja etsi uusia yhteistyöaloja uuden hallinnon kanssa. Suomi jatkoi myös vuoropuhelua Venäjän kanssa. Kahdenväliset vierailut eri valtioiden kanssa käynnistyivät uudelleen. Venäjä lisäsi toimillaan lännen ja Venäjän välisiä jännitteitä keskittämällä joukkojaan Ukrainan rajojen läheisyyteen ja haastamalla Euroopan turvallisuusrakenteita entistä avoimemmin.

Suomi jatkoi aloitteellista ilmastodiplomatiaa yhteistyössä samanmielisten maiden kanssa ja piti ilmastokysymyksiä esillä kaikissa kahden- ja monenvälisissä suhteissaan. Suomen ilmastorahoitus kasvoi hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti. Rahoituksella tuetaan erityisesti köyhimpien maiden ilmastotoimia osana kehitysyhteistyötä. Rahoitusta ohjataan sekä ilmastomuutoksen

hillintään että sopeutumiseen. Sijoitus- ja lainamuotoisella avulla vauhditetaan tehokkaasti yksityisen sektorin ilmastoratkaisuja.

[Kriisinhallinnan parlamentaarinen komitea](#) laati suositukset Suomen kriisinhallinnan kehittämiseksi. Komitea laati kokonaisvaltaisen, yli hallituskausien ulottuvan tavoitelinjauksen toiminnan vaikuttavuuden ja resurssien käytön suunnitelmallisuuden tehostamiseksi ja määrällisesti riittävän osallistumisen varmistamiseksi. Kertomusvuoden lopulla siviilikriisinhallintaan osallistui noin 130 suomalaista, joista lähes puolet naisia. Sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistui noin 360 suomalaista.

Suomen ensimmäisen [Afrikka-strategian](#) avulla monipuolistetaan ja syvennetään Suomen suhteita Afrikan maihin, Afrikan unioniin ja alueellisiin järjestöihin keskittyen erityisesti poliittisiin ja taloudellisiin suhteisiin. Edustustoverkostoa vahvistettiin avaamalla edustustot Senegalin Dakariin ja Qatarin Dohaan.

Päivitetystä [Suomen valtionhallinnon Kiina-toimintaohjelmassa](#) kuvataan Kiina-suhdetta, yhteistyöaloja ja toimintatapoja sekä huomioidaan laajempi kansainvälinen tilannekuva. Ohjelmassa käsitellään Kiinan globaalia asemoitumista ja suurvaltakilpailua sekä EU:n Kiina-politiikkaa. Ohjelma vahvistaa olemassa olevia linjauksia ja toimintatapoja.

Globaalin vastuun kantaminen

Valtioneuvosto hyväksyi [kehityspoliitiikan ylivaalikautisen selonteon](#) (VNS 5/2021 vp), joka terävöittää kehityspoliittikkaa ja vahvistaa kehitysyhteistyön pitkäjänteisyyttä periaatteiden, arvojen ja tavoitteiden näkökulmasta. Suomi edistää kestävästä maailmanlaajuista köyhyyden vähentämistä ja perusoikeuksien toteutumista, sääntöpohjaista monenkeskistä järjestelmää sekä YK:n [kestävän kehityksen tavoitteita](#). Kehityspoliitiikan selontekoon on kirjattu, että Suomi lisää kehitysyhteistyörahoitusta suunnitelmallisesti 0,7 prosentin bruttokansantulo-osuuden saavuttamiseksi vuonna 2030.

Valtioneuvoston [ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa](#) (VNS 10/2021 vp) linjataan Suomen kansainvälistä ihmisoikeustoimintaa ja ohjataan yhdessä valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusohjelman kanssa toimintaa kansallisella ja EU-tasolla. Suomi valittiin [YK:n ihmisoikeusneuvoston jäseneksi](#) 2022–2024. Neuvostossa Suomi jatkaa pitkäjänteistä työtä universaalien ihmisoikeuksien edistämiseksi. Lisäksi Suomi valittiin Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön puheenjohtajaksi vuodelle 2025.

Ulkoministeriö perusti yhteistyössä Helsingin yliopiston kanssa [Oikeusvaltiokeskuksen](#). Se kokoaa yhteen oikeusvaltioalan asiantuntijoita, vahvistaa suomalaista asiantuntemusta kansainvälisissä oikeusvaltiokysymyksissä sekä vahvistaa kansallista ja kansainvälistä verkostoitumista ja tukee oikeusvaltioperiaatteen toteutumista. Kertomusvuonna Suomi sitoutui viideksi vuodeksi kansainväliseen [Generation Equality](#) -kampanjaan, joka edistää naisten ja tyttöjen oikeuksia ja tasa-arvoa. Suomi johtaa toimintakoalitiota, joka keskittyy teknologiaan ja innovaatioihin tasa-arvon

tukena. Kertomusvuonna laaditiin myös ensimmäinen kansallinen YK:n Nuoret, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelma.

Suomi evakuoit Talibanin valtaannousun myötä Afganistanista ja kumppanimaiden kanssa tiiviissä yhteistyössä Suomen kansalaisia ja Suomessa pysyvästi asuvia ulkomaalaisia sekä Suomen valtiolle, Kabulin EU-delegaatiolle ja puolustusliitto Natolle työskennelleitä afgaaneja perheineen. Vaativassa operaatiossa evakuointiin elokuussa yli 400 henkilöä. Suomen suurlähetystö Kabulissa suljettiin väliaikaisesti, mutta Suomi jatkaa työtä humanitaarisen hädän lievittämiseksi ja kriittisten peruspalveluiden turvaamiseksi. Myös evakuoinnit Afganistanista ovat jatkuneet eri reittien kautta. Evakuointioperaation seurauksena käynnistettiin kansainvälistä apua koskevan lainsäädännön tarkistustyö.

Avoimen ja reilun kaupan edistäminen

Suomi toimi kansainvälisen kaupan sääntöpohjaisuuden vahvistamiseksi monenkeskisissä ja kahdenvälisissä suhteissa sekä vaikutti EU:ssa sen [uuden kauppapoliittisen strategian](#) valmistelussa ja jalkauttamisessa. Vaikka monenkeskisen järjestelmän kehittäminen jatkui hitaasti, pystyttiin muun muassa EU:n ja kolmansien maiden kahdenvälisissä keskusteluissa etenemään. Suomen tavoitteena oli edelleen, että EU:n säilyy avoimena kaupalle ja investoinneille ja että kauppapolitiikka tukee kasvua ja työllisyyttä sekä pandemian jälkeistä elpymistä. Työssä edistettiin myös sellaisten ratkaisujen eteenpäin viemistä, joilla voidaan vastata globaaleihin ympäristöhaasteisiin. Vienninedistämistyöhön lisättiin resursseja rekrytoimalla määräaikaista vienninedistämisen erityisasiantuntijoita edustustoihin.

Kertomusvuonna käynnistettiin [Virtual Finland](#) -pilottihanke, jonka tavoitteena on vahvistaa Suomen kansainvälistä houkuttelevuutta ja kilpailukykyä sekä edistää myönteistä talouskehitystä ja poikkihallinnollista yhteistyötä. Virtual Finland -palvelualustan tavoitteena on mahdollistaa saumatomien julkisten ja yksityisten digitaalisten palvelujen luominen Suomeen tuleville yrityksille, työntekijöille, korkeakouluopiskelijoille ja matkailijoille sekä luoda edellytyksiä suomalaisyritysten viennin ja kansainvälistymisen edistämiseksi. Työperäistä maahanmuuttoa edistettiin valmistelemalla lakiesitys [pitkäaikaisesta viisumista](#) (niin sanottu D-viisumi), joka nopeuttaa erityisasiantuntijoiden ja start-up -yrittäjien sekä heidän perheenjäsentensä maahantuloa. Muutos tulee voimaan kesäkuussa 2022.

Arktinen yhteistyö, pohjoismainen yhteenkuuluvuus ja Itämeri-yhteistyö

Uusi [arktisen politiikan strategia](#) hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä. Strategian painopisteet ovat ilmastomuutos, asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen ja alkuperäiskansa saame-laisten oikeudet, arktinen osaaminen (elinkeinot ja huippututkimus) sekä infrastruktuuri ja logistiikka. Lisäksi julkistettiin EU:n [arktinen tiedonanto](#), jonka fokus on ilmastomuutoksessa, vihreässä siirtymässä ja alueen väestön elinolosuhteiden parantamisessa. Tiedonanto on Suomen tavoitteiden mukainen.

Suomi toimi kertomusvuonna [Pohjoismaiden ministerineuvoston](#), pohjoismaiden ulkoministereiden (N5) ja pohjoismaiden ja Baltian maiden ulkoministereiden (NB8) kokousten puheenjohtajana. Puheenjohtajuuksien tavoitteessa tiivistää ulko- ja turvallisuuspoliittista dialogia naapurimaiden kanssa onnistuttin. Suomi otti myös vastaan [Barentsin euroarktisen neuvoston](#) puheenjohtajuuden vuosiksi 2021–2023. EU:n Itämeri-strategiassa tuli voimaan [uusi toimintasuunnitelma](#), joka oli valmisteltu vuonna 2020 Suomen puheenjohtajuuskaudella. Uudistuksessa on otettu huomioon EU:n uusi rahoituskehys, EU:n keskeiset politiikat ja strategiat samoin kuin YK:n kestävän kehityksen tavoitteet.

2.4.2 Eurooppa-politiikka

[Valtioneuvoston selonteossa EU-politiikasta](#) (VNS 7/2020 vp) esitetään hallituksen EU-politiikan peruslinja keskeisiin EU:ssa esillä oleviin tai esille tuleviin asioihin, ja se perustuu hallitusohjelman EU-poliittisille painopisteille. Suomen tavoitteena on sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä EU. Suomi on aloitteellinen ja yhteistyökykyinen jäsenvaltio, joka tavoittelee eurooppalaista lisäarvoa luovia ratkaisuja sekä EU:n yhtenäisyyttä ja avoimuutta. Suomi edisti EU-tason yhteistyötä eri sektoreilla selonteon linjausten mukaisesti. Valtioneuvostossa on käynnistetty työ ennakkoai-
kuttamisen ja suomalaisten EU-rekrytoitumisen edistämisen vahvistamiseksi.

[Euroopan tulevaisuuskonferenssin](#) tarkoituksena oli kertomusvuoden aikana kuulla alhaalta ylöspäin -periaatteella kansalaisten näkemyksiä EU:n tulevista mahdollisuuksista ja haasteista. Konferenssi on keino edistää kansalaisten, erityisesti nuorten, osallistamista keskusteluun EU:n tulevaisuudesta. Suomi osallistui konferenssiin sekä EU-tasolla että kansallisesti. Valtioneuvoston [”Eurooppa olemme me”-tapahtumasarjassa](#) järjestettiin 18 keskustelutapahtumaa eri puolilla Suomea. Jokaiseen osallistui ministereitä, jotka vaikuttivat myös EU-keskusteluissa. Suomalaisten viestejä välitettiin osaksi EU-tason pohdintaa siitä, millaista Eurooppaa haluamme rakentaa.

Komissio jatkoi ponnisteluja koronakriisin hallitsemiseksi ja erityisesti turvallisen rokotteen saatavuuden edistämiseksi. [EU:n rokotehankinta](#) oli menestys, ja unionin jäsenmaihin toimitettiin lähes 1,2 miljardia rokoteannosta. Suomen rokotehankinnat tehtiin tätä kautta. Lisäksi EU:ssa otettiin käyttöön [yhteinen digitaalinen koronatodistus](#). Terveyssektorin kriisivarautumisen vahvistamiseen tähtäävää [EU:n terveysunioni](#) -pakettia koskevat neuvottelut saatiin monilta osin valmiiksi. EU on vahvistamassa kriisinkestävyyttään. Suomi piti esillä unionin resilienssin vahvistamista, mikä on koronaviruskriisin ja entistä haastavamman toimintaympäristön myötä aiempaa tärkeämpää.

[Oikeusvaltioperiaate](#) on pysynyt tiiviisti unionin agendalla. Suomi on ollut aktiivinen demokratiaa, oikeusvaltioperiaatetta sekä perus- ja ihmisoikeuksia koskevissa EU-asioissa ja on pyrkinyt edistämään eri keinoin oikeusvaltioperiaatteen vahvistamista EU:ssa. Komissio julkaisi heinäkuussa toisen EU:n oikeusvaltiotilannetta kuvaavan kertomuksen, jonka Suomea koskevan luvun laatimiseen Suomi osallistui. EU:n neuvosto jatkoi vuosittaista oikeusvaltiovuoropuhelua oikeusvaltiokertomuksen pohjalta. Puolan ja Unkarin oikeusvaltiotilanteen seuraaminen ja valtioiden kuulemiset jatkuivat

EU:n neuvostossa. Suomi osallistui EU-tuomioistuimessa oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen ja unionin varojen vastaanottamisen välille ehdollisuutta luovaa asetusta koskevien kumoamiskanteiden käsittelyyn tukien asetuksen voimassa pysyttämistä. EU-tuomioistuin hylkäsi kanteet helmikuussa 2022.

Hallituksen esitys Euroopan unionin omien varojen päätöksen hyväksymisestä annettiin. Esityksellä asetettiin eduskunnan ratifioitavaksi muun muassa vuonna 2020 sovittu EU:n elpymisväline. **Eduskunta hyväksyi omien varojen päätöksen** toukokuussa. Suomen kansallinen elpymis- ja palautusmissuunnitelma toimitettiin komissiolle toukokuussa. EU:n neuvosto hyväksyi suunnitelman loka-kuussa, minkä myötä käynnistyi Suomen kansallisen elpymissuunnitelman toimeenpano. Kertomusvuoden lopulla saatiin **komission ehdotukset EU:n uusiksi omiksi varoiksi** sekä rahoituskehysasetuksen muuttamiseksi.

Komissio jatkoi vihreän kehityksen ohjelman (**Green Deal**) edistämistä. EU:n ilmastotavoitteen mukaisesti komissio antoi niin sanotun 55-valmiuspaketin (**Fit for 55**) päästöjen vähentämiseksi vähintään 55 prosentilla 2030 mennessä. Komissio jatkoi myös **EU:n biodiversiteettistrategian** ja **Pel-lolta pöytään -strategian** toimeenpanoa. Suomi on tuonut esille EU:n sitoutumista Pariisin ilmastopöytäkirjan ja YK:n kestävä kehityksen tavoitteiden (**Agenda2030**) toimeenpanoon. Koronaviruskriisi on korostanut tämän merkitystä. Komission pyrkimys rakentaa vihreän kehityksen ohjelmalla EU:sta oikeudenmukainen, hyvinvoiva ja ilmastoneutraali yhteiskunta vastaa hyvin Suomen tavoitteita. Tavoite edellyttää pitkän aikavälin ilmastotoimien rakentamista siten, että **EU:n hiilineutraalius** saavutetaan sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla ennen vuotta 2050.

Digitaalisen siirtymän edistämiseksi komissio esitti vuoteen 2030 ulottuvan **etenemissuunnitelman EU:n digitalisaatiolle** sekä **ohjelmapäätöksen EU:n digitalisaatiotavoitteiksi**. Kyberturvallisuuden parantamista edistävä **verkko- ja tietoturvadirektiivin uudistus** eteni neuvoston yleisnäkemykseen. Suomi on korostanut EU:n digitaalisen siirtymän toteutumisen tärkeyttä, kunnianhimoisia digitalisaatiotavoitteita sekä digitalisaatiota, joka tukee myös EU:n ilmastotavoitteiden toteutumista.

Neuvotteluita jatkettiin komission antamasta maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan, erityisesti yhteisen turvapaikkajärjestelmän, uudistamishdotuksista. Suomi on pitänyt tärkeänä EU:n kokonaisvaltaista muuttoliikepolitiikkaa ja yhteisymmärryksen löytämistä yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamisesta. Muuttoliike edellyttää kokonaisvaltaisia, yhteisiä EU-tason ratkaisuja. Suomi korostaa, ettei muuttoliikkeen välineellistämistä poliittisten tarkoituksien edistämiseksi voida hyväksyä ja siihen vastaamiseksi tarvitaan yhteisiä ratkaisuja. Suomi tukee pyrkimyksiä kehittää EU:n Schengen-alueen oikeudellista kehystä.

EU ja Yhdistynyt kuningaskunta välttivät EU-eron jälkeisen sopimuksettoman tilan, kun Suomen neuvottelutavoitteet täyttäneen **kauppa- ja yhteistyösopimuksen** saatiin voimaan 1.5.2021. EU ja Suomi kiinnittivät vakavaa huomiota Yhdistyneen kuningaskunnan edelleen jatkuviin ongelmiin erosopimuksen täytäntöönpanossa Irlantia ja Pohjois-Irlantia koskevan pöytäkirjan osalta.

2.5 Turvallinen oikeusvaltio Suomi

2.5.1 Turvallisuus

[Sisäisen turvallisuuden selonteko](#) (VNS 4/2021) hyväksyttiin valtioneuvostossa kertomusvuonna. Selonteossa arvioidaan Suomen sisäisen turvallisuuden tilaa ja siihen kohdistuvia kansallisia ja globaaleja muutosvoimia, sekä määritellään sisäisen turvallisuuden tavoitteet ja kehittämisen suunta ja sen edellyttämät resurssit vuoteen 2030 saakka. Selonteon tavoitteena on varmistaa sisäisen turvallisuuden kehittyminen niin, että Suomi on tulevaisuudessa entistä turvallisempi maa kaikille ihmisille ja ihmisryhmille. Tavoitetta toteutetaan siirtämällä viranomaisten toiminnan painopistettä korjaavista palveluista ennaltaehkäisyyn, pitämällä luottamus sisäisen turvallisuuden toimijoihin korkeana kaikissa väestöryhmissä ja varmistamalla, että hätätilanteessa apua on saatavilla nopeasti koko maassa.

Tiedustelulainsäädäntöselonteossa ([VNS 11/2021 vp](#)) on selvitetty siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännön toimivuutta, tehokkuutta ja tuloksellisuutta, valvontaa ja oikeusturvan toteutumista sekä kehittämistarpeita. Selonteon mukaan tiedustelua koskevan lainsäädännön keskeisin tavoite, kansallisen turvallisuuden parantaminen, on toteutunut, ja tiedonhankinta kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen kohdistuvista uhkista on tehostunut. Kehittämistarpeiden osalta todetaan, että yhteiskunnan turvallisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi on tärkeää toteuttaa aiempien valtioneuvoston selontekojen linjaukset tiedustelutoiminnasta sekä varmistaa lainsäädännön ajantasaisuus, kehittää säädöspohjaa keskinäisriippuvuudet tunnistaen, huomioida toimintaympäristön ennakoimattomatkin muutokset, kehittää strategista ohjaus- ja valvontatoimintaa, varmistaa tiedon kulku oikea-aikaisesti valtion ylimmälle johdolle ja viranomaisille sekä huolehtia oikeusturvajärjestelyistä ja valvonnasta.

Suomen kriisinhallinnan politiikan kehittämiseksi asetetun parlamentaarisen komitean [mietinnössä](#) annettiin suosituksia kriisinhallintaan osallistumisesta, kriisinhallinnan määrällisistä ja laadullisista tavoitteista sekä kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuuden ja vaikuttavuuden parantamisesta.

Maahanmuuttohallinnon prosesseja on kehitetty määrätietoisesti, jotta voidaan paremmin vastata Suomen ulkomaista työvoimaa ja muuta maahanmuuttoa koskeviin tarpeisiin. [Tulevaisuuden Maahanmuuttovirasto -hankkeessa](#) viraston uudistamista viedään eteenpäin kehittämällä tiedolla johtamista. Tavoitteena on palvella yhteiskuntaa ja asiakkaita entistä paremmin. [Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma](#) vuosille 2021–2024 on myös julkaistu. Ohjelmalla pyritään vaikuttamaan kokonaisvaltaisesti laittomaan maahantuloon ja maassa oleskeluun, rajat ylittävään rikollisuuteen ja siihen, ettei Suomeen syntyisi virallisen yhteiskunnan ulkopuolelle niin sanottua varjoyhteiskuntaa.

Palautusyhteistyössä Suomi on ollut EU-tasolla aktiivinen ja pitänyt prioriteettina palautusyhteistyön kehittämistä Irakin ja Somalian kanssa. Yhteistyötä on edistetty myös Suomen edustustojen kautta, erityisesti Bagdadissa, johon sijoitettiin kertomusvuonna Maahanmuuttoviraston

paluuasiantuntija. Palautusyhteistyö Afganistanin kanssa on ollut alkuvuoden jälkeen keskeytyksissä maan tilanteesta johtuen.

Poliisien määrää on nostettu kohti hallitusohjelman mukaista 7 500 henkilötyövuotta. Sisäministeriön ja valtiovarainministeriön teettämä ulkopuolinen [selvitys](#) poliisin määrärahojen käytöstä ja määrärahan riittävyyteen liittyvistä tekijöistä valmistui helmikuussa 2022. Selvityksen mukaan ilman menojen sopeutusta tai määrärahojen tasokorotusta poliisihallinnon esittämien resurssitarpeiden ja budjetin määrärahojen ero tulee kasvamaan tulevina vuosina. Selvityksen kehittämisedotuksina mainitaan poliisin talousasiain yhteistyöryhmän perustaminen. Ryhmän tehtävänä olisi erityisesti käsitellä henkilöstön, tieto- ja viestintäteknologian, toimitilojen sekä ajoneuvojen ja muiden varusteiden useamman vuoden kehittämissuunnitelmaa, joka helpottaisi talousarvioiden laatimista. Osana turvallisuusviranomaisten toimintakyvyn turvaamista on myös käynnistetty [pelastuslain uudistaminen](#) kokonaisvaltaisen selvityksen pohjalta.

Viranomaisverkko Virven [uudistustyö on käynnissä](#). Tavoitteena on toteuttaa turvallisuusviranomaisille ja muille yhteiskunnan turvallisuuden ja huoltovarmuuden kannalta keskeisille toimijoille heidän tarpeisiinsa suunniteltu keskitetty, luotettava, varmennettu ja turvallinen kansallinen mobiililaajakaistapalvelu (Virve 2.0), joka mahdollistaa myös kansainvälisen yhteistyön. Tavoitteena on viranomaisten siirtyminen kokonaisuudessaan uuteen palveluun vuoden 2025 loppuun mennessä.

2.5.2 Oikeusvaltion kehittäminen

Kolmas [kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma](#) hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä kertomusvuonna. Tavoitteena on kehittää oikeuksien toteutumisen seuranta muun muassa laatimalla perus- ja ihmisoikeusindikaattorit tukemaan päätöksentekijöitä oikeuksiin liittyvissä kysymyksissä sekä säädösvalmistelun ja politiikkatoimien vaikutusten arviointia.

[Paremmän sääntelyn toimintaohjelman](#) puitteissa on jatkettu valtioneuvoston lainvalmistelun parantamista. Ohjelman tavoitteena on erilaisin toimenpitein parantaa valtioneuvoston lainvalmistelun laatua, suunnitelmallisuutta ja osaamista, vuorovaikutusta ja viestintää lainvalmistelussa sekä lainvalmistelun vaikutusten arviointia ja luoda valtioneuvostotasoinen jälkiarviointijärjestelmä. Lisäksi laajennetaan teknologian ja digitalisaation hyödyntämistä. [Valtioneuvoston vaikutusarviointiosaamisverkoston](#) työ on käynnistetty kertomusvuonna. Verkoston tavoitteena on toimia yhteyshenkilöverkostona, tukea säädösvalmistelijoita vaikutusten tunnistamisessa ja arvioinnissa ja vahvistaa ministeriöiden välistä yhteistyötä vaikutusarviointien laatimisessa.

[Kansallinen demokratiaohjelma 2025:n](#) tavoitteena on edistää osallisuutta ja uudenlaista vuorovaikutusta hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Ohjelmassa kehitetään uusia osallistumistapoja, vaikutetaan turvallisten ja oikeudenmukaisten vaalien toteutumiseen ja yhdenvertaisen osallistumisen toteutumiseen vaalien välillä. Ohjelmassa on 24 toimenpidekokonaisuutta, jotka koostuvat

yhteensä 81 hankkeesta tai toimenpiteestä. Ohjelman [väliraportin](#) mukaan näistä syyskuuhun 2021 mennessä 28 on saatu valmiiksi ja 53 on käynnissä tai käynnistymässä. Ohjelmasta laaditaan vuonna 2022 valtioneuvoston periaatepäätös.

[Parlamentaarisen vaalityöryhmän](#) selvitys [puolue-, vaalirahoitus- ja vaalilain sekä kansalaisaloitejärjestelmän kehittämisestä](#) on valmistunut. Työryhmä selvitti näitä asioita koskevat mahdolliset lainsäädännön kehittämistarpeet ja teki tarpeelliseksi arvioimansa muutosehdotukset. Lisäksi valmistellaan [avoimuusrekisteriä](#). Uudessa [avoimuusrekisterilaissa](#) on tarkoitus velvoittaa lobbausta ja siihen liittyvää konsulttitoimintaa harjoittavat oikeushenkilöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat rekisteröitymään sähköiseen rekisteriin. [Lain](#) tarkoituksena on päätöksenteon läpinäkyvyyden parantaminen ja sitä kautta epäasiallisen vaikuttamisen torjunta sekä kansalaisten luottamuksen vahvistaminen. Rekisteristä annettavan lain on määrä tulla voimaan vuonna 2023.

Uuden [kansalliskielistrategian](#) tavoitteena on turvata kaikkien oikeus saada palvelua suomeksi ja ruotsiksi sekä löytää ratkaisuja kielellisten oikeuksien toteutumisen haasteisiin. Strategia hyväksyttiin [valtioneuvoston periaatepäätöksenä](#) joulukuussa. Strategia koostuu kolmesta päätavoitteesta: oikeus palveluihin omalla kielellä, kansalliskielten aseman turvaaminen sekä elävä kaksikielisyys. Lisäksi strategiassa katsotaan tärkeäksi edistää maahanmuuttajien pääsyä kieliyhteisön jäseneksi ja kotoutumista molemmilla kansalliskielillä. Strategia ottaa ruotsin kielen lisäksi kantaa myös suomen kielen asemaan ja sen elinvoimaisuuden varmistamiseen. Toinen tärkeä tavoite kansalliskielistrategiassa on varmistaa kielitaitoisen työvoiman saatavuus. Tätä pyritään edistämään kielitaitovaatimuksia koskevilla toimenpiteillä.

Valtioneuvosto on hyväksynyt periaatepäätöksenä [rasismin vastaisen ja hyvien väestösuhteiden toimintaohjelman](#). Ohjelman toimenpiteillä pyritään purkamaan yhteiskunnan eriarvoistavia rakenteita, edistämään suomalaisen työelämän monimuotoisuutta, vahvistamaan viranomaisten yhdenvertaisuusosaamista, kasvattamaan tietoisuutta rasismien eri muodoista sekä puuttumaan vihapuheeseen systemaattisella toiminnalla. Ohjelmassa huomioidaan myös poikkeusajan vaikutukset osallisuuden kokemukseen, yhteenkuuluvuuden tunteeseen ja luottamukseen.

Valtioneuvosto asetti [saamelaisten totuus- ja sovintokomission](#). Komission tavoitteena on tunnistaa ja arvioida saamelaisten kokemaa historiallista ja nykyistä syrjintää. Tähän kuuluvat muun muassa valtion sulauttamispolitiikka sekä oikeuksien loukkaukset. Komission tehtävänä on selvittää, miten nämä vaikuttavat saamelaisiin ja heidän yhteisöönsä nykyisessä tilanteessa. Komissio laatii työstään 30.11.2023 mennessä raportin, jossa on konkreettisia toimenpide-ehdotuksia.

Kertomusvuonna toteutettiin hankkeita ylivelkaantumisen torjumiseksi. Hallituksen [esitys maksuhäiriömerkintöjen säilytysaikojen lyhentämiseksi](#) annettiin. Eesityksen lähtökohtana on ollut valmistella lainsäädäntömuutokset maksuhäiriömerkintöjen säilytysaikoihin eduskunnan lausumassa (EV 69/2020 vp, 4 lausuma) edellytetyllä tavalla. Valmistelussa on tarkasteltu muutoksia myös yritysluottotietojä koskeviin säilytysaikoihin.

Lisäksi kertomusvuonna jatkovalmisteltiin [esitykset positiivisen luottotietorekisterin perustamiseksi, yrityssaneeraus- ja velkajärjestelylainsäädännön](#) sekä saatavien [perinnästä annetun lain muuttamisesta](#). Positiivinen luottotietorekisteri on viranomaisrekisteri, johon kerätään tietoja sekä henkilöiden luotoista että tuloista, ja luodaan siten ajantasainen kuva henkilön todellisesta tulotasosta. Rekisterillä torjutaan ylivelkaantumista luomalla parempi tietopohja sekä luotonantotilanteisiin että rahoitusvakauden ja luottomarkkinoiden seurantaan ja valvontaan. Yrityssaneerauksen ja yksityishenkilön velkajärjestelyn uudistamisesityksellä parannetaan yrittäjien ja yritysten asemaa helpottamalla velkajärjestelyyn ja yrityssaneeraukseen pääsyä. Esityksellä pannaan myös täytäntöön EU:n maksukyvyttömyysdirektiivi. Perinnän osalta ehdotetaan säädettäväksi laki saatavien perinnästä annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta, laki saatavien perinnästä annetun lain 7 §:n väliaikaisesta muuttamisesta ja laki luottotietolain 24 §:n väliaikaisesta muuttamisesta. Näillä ehdotettavilla väliaikaisilla säännöksillä jatkettaisiin koronavirusepidemian yrityksille aiheuttamien taloudellisten vaikeuksien helpottamista.

Talousneuvontahankkeen uuden toimintamallin tavoitteena on valtakunnallisesti parantaa kansalaisten neuvontaa henkilökohtaisen talouden hallinnassa ja ehkäistä velkaongelmien muodostumista sidosryhmäyhteistyöllä. Suomen Pankki on valmistellut kansallisen talousosaamisen strategiaehdotuksen (Talousosaamishanke) ja luovuttanut sen oikeusministeriölle, joka on osaltaan aloittanut strategian toteuttamisen. Talousosaamishankkeen koordinaatio kattaa sellaiset hankkeet ja toiminnan, jolla pyritään parantamaan yksittäisten ihmisten ja kotitalouksien talousosaamista ja erityisesti oman talouden hallintaa.

Kertomusvuonna on valmisteltu toimenpiteitä, jotka koskevat maalittamiseen liittyvien rikosten torjuntaa, selvittämistä ja syyttämistä sekä niihin liittyviä resursseja ja osaamista. Kertomusvuonna tuli voimaan laki, jonka mukaisesti [työtehtäviin ja julkiseen luottamustehtävään liittyvä laiton uhkaus](#) tuli virallisen syytteen alaiseksi. Maalittamisen vastaisten toimien tehostamista selvittänyt työryhmä on luovuttanut [suosituksensa](#). Tehtävänä oli selvittää maalittamisen laajuutta, maalittamisen uhrin asemaa ja nykyisten suojakeinojen toimivuutta erityisesti uhrin tukipalvelujen ja poliisin toiminnan näkökulmasta. Työryhmä tarkasteli maalittamista laajasti eri viranomaisiin, päättäjiin, yrityksiin ja mielipidevaikuttajiin kohdistuvana toimintana.

[Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma](#) on valmistunut. Poikkihallinnollisella toimintaohjelmalla pyritään ihmiskaupan ehkäisemiseen ja vähentämiseen sekä uhrien aseman parantamiseen. Helsingin poliisilaitokselle on perustettu ihmiskaupparikosten paljastamiseen ja tutkimiseen keskittyvä ryhmä, joka toimii tiiviissä yhteistyössä keskusrikospoliisin, valtakunnallisen ihmiskaupparikostorjunnan asiantuntijaverkoston sekä muiden viranomaisten ja yhteistyötahojen kanssa.

Kertomusvuonna toimeenpantiin [Naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelmaa](#). Sen läpileikkaava teema on väkivallan ennaltaehkäisy. Lisäksi painotetaan väkivallan tekijöiden kanssa tehtävää työtä sekä esitutkinta- ja rikosprosessin sekä rikosseuraamusalan viranomaisten osaamisen

kehittämistä. Osana väkivallan torjuntaa on perustettu itsenäinen ja riippumaton [naisiin kohdistuvan väkivallan raportioijan tehtävä](#), joka tuli yhdenvertaisuusvaltuutetulle 1.1.2022.

Valtioneuvosto teki kertomusvuonna [periaatepäätöksen](#) korruptionvastaisesta strategiasta ja sitä tukevasta toimenpideohjelmasta. Tavoitteena on torjua korruptiota nykyistä laaja-alaisemmin kaikilla julkishallinnon tasoilla. Avainasemassa on viranomaisten välisen yhteistyön tiivistäminen, korruption nykyistä parempi tunnistaminen ja päätöksenteon läpinäkyvyyden lisääminen. Strategian toimenpiteillä pyritään lyhyellä aikavälillä tehostamaan korruption torjuntaa ja pitkällä aikavälillä rakentamaan yhteiskuntaa, jossa korruptiolla ei ole menestymisen mahdollisuuksia.

Kertomusvuonna on valmisteltu hallituksen esitystä ilmoittajansuojelulaiksi, jolla pantaisiin täytäntöön Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua koskeva direktiivi. Lain tavoitteena on, että ilmoittaja, joka työnsä yhteydessä havaitsee tai epäilee yleisen edun vastaista toimintaa erikseen määritellyillä EU:n tai kansallisen lainsäädännön aloilla, voi ilmoittaa asiasta turvallisesti. Näin voitaisiin ennaltaehkäistä yleiseen etuun kohdistuvia uhkia ja vakavia haittoja. Ehdotetussa laissa asetettaisiin yli 50 työntekijää työllistävälle yksityisen ja julkisen sektorin organisaatioille sekä valtion virastoille velvollisuus perustaa sisäinen ilmoituskanava.

2.5.3 Puolustuspolitiikka

Kahden- ja monenvälistä puolustusyhteistyötä tiivistettiin erityisesti Ruotsin, Yhdysvaltojen, Norjan, Ranskan ja Ison-Britannian kanssa. Suomi toimi kertomusvuonna Pohjoismaisen puolustusyhteistyön (Nordefco) puheenjohtajamaana. Suomi saavutti puheenjohtajakauden tavoitteensa sotilaallisen huoltovarmuuden, Euroopan puolustusrahaston, siviili-sotilaallisen yhteistyön sekä kriisin ja konfliktin ajan yhteistyön kehittämisen saralla. Lisäksi vakiinnutettiin Euroopan puolustusrahastoa koskeva uusi kokousformaatti sekä vientivalvontaa koskeva yhteistyöryhmä. Yhteistyötä jatkettiin Naton kumppanina ja useissa maaryhmissä (European Intervention Initiative, Joint Expeditionary Force, Framework Nations Concept). Sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistuminen painottui ISIS:n vastaisen koalition toiminnan jatkamiseen Irakissa ja [UNIFIL-operaation jatkamiseen Libanonissa](#). Suomi toteutti Afganistanin tilanteen nopeasti heikennyttyä laajassa viranomaisyhteistyössä mittavan [pelastus- ja evakuointioperaation Kabulissa](#).

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon linjauksia noudattava [puolustusselonteko](#) (VNS 8/2021 vp) eduskunnalle valmistui kertomusvuonna. Selonteon toimeenpanolla pyritään turvaamaan Suomen puolustuskyky vaikeasti ennakoitavassa toimintaympäristössä, luodaan edellytykset koko maan kattavan ja kaikki operatiiviset toimintaympäristöt huomioivan puolustusjärjestelmän ylläpidolle ja kehittämiselle, linjataan valmiuden ylläpidon, asevelvollisten kouluttamisen sekä uusien suorituskykyjen kehittämisen edellyttämä henkilöstötarve ja taloudelliset voimavarat sekä ohjataan kansainvälisen puolustusyhteistyön sekä kansallisen lainsäädännön kehittämistä.

Yleisen asevelvollisuuden kehittämistä ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä selvittävä parlamentaarinen komitea on luovuttanut [mietintönsä](#). Komitean tehtävänä oli selvittää yleisen asevelvollisuuden kehittämistä ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä.

Merivoimien ja Ilmavoimien pääkalustojen korvaamisella 2020-luvulla on kriittinen merkitys Suomen puolustuskyvylle. Tavoitetta toteutetaan [Laivue 2020-hankkeella](#) ja [HX-hävittäjä -hankkeella](#). Aluskaluston korvaamista koskeva Laivue 2020 -hanke eteni kohti rakentamisvaihetta. Uudet alukset muodostavat rungon tulevaisuuden meripuolustukselle. HX-hävittäjähankinnan tarjousvaihe saatiin päätökseen ja päätös uusien monitoimihävittäjien hankinnasta tehtiin lähes suunnitellussa aikataulussa pandemiatilanteesta huolimatta. Valtioneuvosto päätti joulukuussa [F-35A-hävittäjäjärjestelmän hankinnasta](#) ja valtuutti Puolustusvoimien logistiikkalaitoksen toteuttamaan hankinnan Yhdysvaltojen hallinnolta.

Valtioneuvosto vahvisti [periaatepäätöksen](#), jolla linjataan toimia yhteiskunnan kriittisten toimialojen tietoturvan ja tietosuojan tason parantamiseksi. Päätöksessä painotetaan viranomaisten tehokkaampaa ja järjestäytyneempää yhteistyötä ja nykyistä laajempaa tarvetta lakisääteisille tietoturva-vaatimuksille. Huomiota tulee kiinnittää myös tietosuojasääntelyn toimivuuteen.

[Kyberturvallisuuden kehittämisohjelma](#) valmistui kertomusvuonna. Ohjelman avulla luodaan Suomeen kyberturvallisuuden ekosysteemi, jonka tavoitteena on tuottaa elinvoimaa ja kasvua, lisätä alan työpaikkoja, luoda tarvittavaa osaamista sekä parantaa digitaalisen yhteiskunnan kestävyyttä sekä sietokykyä kybertoimintaympäristön lieveilmiöitä vastaan.

2.6 Elinvoimainen Suomi

2.6.1 Kestävän kasvun edellytykset

Suomen [kestävän kasvun ohjelma](#) vauhdittaa hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti kilpailukykyä, investointeja, osaamistason nosta sekä tutkimusta, kehitystä ja innovaatioita. Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelma on osa Suomen kestävän kasvun ohjelmaa. Suomi julkisti lopullisen [elpymis- ja palautumissuunnitelmansa](#) toukokuussa. Euroopan unionin neuvosto hyväksyi suunnitelman 29.10.2021. Ohjelman ensimmäiset uudistukset ja investoinnit käynnistyivät jo kertomusvuonna, sillä kolmas lisätalousarvio sisälsi kestävän kasvun ohjelman investointeja 238 miljoonaa euroa muun muassa tutkimukseen, jatkuvaan oppimiseen, nopeaan hoitoonpääsyyn ja kasvihuonepäästöjen vähentämiseen.

[Uudistuvan teollisuuden strategia](#) julkistettiin, ja hallitus [linjasi puoliväliriihessä](#) strategiaan liittyvistä toimenpiteistä. Näitä ovat esimerkiksi kiihdytyskaista Suomeen suuntautuvien suurten ja strategisesti merkittävien investointien edistämiseksi. Lisäksi strategian osana linjattiin muun muassa

teollisuuden sähköistämistuen toteuttamisesta, teollisuuden vähähiilisyystiekarttojen toimeenpanosta sekä uuden teknologian ja uusiutuvan energian edistämisestä.

Valtioneuvosto on asettanut [digitalisaation, datatalouden ja julkisen hallinnon kehittämisen ministeriöryhmän](#). Se koordinoi valtioneuvostotasolla digitalisaatio- ja tietopolitiikkaan, teknologiapolitiikkaan sekä datatalouteen liittyviä toimia ja tilannekuvaa sekä yhteensovittaa kehittämishankkeita. Samalla asetettiin digitalisaatiota ja datataloutta koskeva yhteistyöryhmä, [digitoimisto](#), vahvistamaan ministeriöiden välistä yhteistyötä, koordinaatiota ja tiedonkulkua

Korkean tason teknologianeuvottelukunta on tehnyt [ehdotukset](#) Suomen teknologiapolitiikan suunnaksi 2020-luvulle. Ehdotuksissa esitetään muun muassa TKI-panostuksia, osaajien lisäämistä ja julkisen hallinnon tehostamista automaation keinoin. Tavoitteena on, että Suomi on vuonna 2030 maailman menestyksellisin ja tunnetuin teknologian kehittämisestä ja hyödyntämisestä hyvinvointia ammentava maa. Raportin pohjalta on laadittu ehdotus [valtioneuvoston periaatepäätökseksi](#).

Tekoäly 4.0 -[ohjelman väliraportti](#) kokosi yhteen konkreettiset tavoitteet ja toimenpideehdotukset vuoden 2030 tekoälyvision saavuttamiseen. Myös Suomen ensimmäinen [ICT-alan ilmasto- ja ympäristöstrategia](#) on julkaistu. Strategiaan on koottu keinot, joilla tieto- ja viestintäteknologia-alan hiili- ja ympäristöjalanjälki pienenee ja digitalisaation hyödyt saadaan käyttöön. Strategiassa muodostetaan yhteinen näkemys alan ilmasto- ja ympäristövaikutuksista Suomessa ja suositellaan keinoja, joilla vaikutuksia voidaan hallita.

Valtioneuvosto vahvisti [periaatepäätöksen liikenteen automaation edistämisestä](#). Suomen tavoitteena on kuulua liikenteen automaation edelläkävijöihin, ja periaatepäätöksellä halutaan ohjata automaatiokehitystä vastaamaan kestävästi ja turvallisesti ihmisten tarpeisiin. Kaikkia liikennemuotoja koskevat linjaukset ovat: automaation ihmiskeskeinen kehittäminen ja hyödyntäminen, tiedonvaihdon tehostaminen sekä sääntelyn kokonaisvaltainen kehittäminen.

Hallitus toimi aktiivisesti talouden toimintaedellytysten varmistamiseksi koronatilanteessa myöntämällä yrityksille muun muassa kustannus- ja kehittämistukia sekä sulkemiskorvauksia. Yrityksille maksettiin [suoria koronatukia yhteensä noin 2,4 miljardilla](#) euroa vuosina 2020 ja 2021.

2.6.2 Liikenneverkon kehittäminen

Valtioneuvosto antoi eduskunnalle selontekona (VNS 2/2021 vp) [valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman](#) vuosille 2021–2032. Eduskunta hyväksyi selonteon johdosta kannanoton. Ensimmäinen vuosittainen [yhteenvetoraportti](#) suunnitelman toimenpiteiden etenemisestä julkaisiin lokakuussa. Raportin mukaan rahoitustasosta riippumattomat väyläverkon toimenpiteet ovat edenneet hyvin. Esimerkiksi Väylävirasto on laatimassa suunnitelman mukaista väyläverkon investointiohjelmää vuosille 2022–2029. Lisäksi nykyisen junien kulunvalvontajärjestelmän korvaavan

monivuotisen Digirata-hankkeen kehitys- ja verifiointivaihe on käynnistynyt kertomusvuonna. Kehitysvaiheessa valmistellaan testaustoimintaa testilaboratoriossa, testiradalla sekä kaupallisen junaliikenteen käyttöön jäävällä pilottiradalla.

Valtioneuvosto valtuutti liikenne- ja viestintäministeriön perustamaan uuden, valtion osittain omistaman [Itärata-nimisen osakeyhtiön](#). Suomen valtio sitoutuu pääomittamaan yhtiötä osakassopimuksen ehtojen mukaisesti enintään 40,29 miljoonalla eurolla. Hankeyhtiön toimialana ja tehtävänä olisi Lentorata-Porvoo-Kouvola -raidehankkeen suunnittelu ja rahoittaminen rakentamisvalmiuteen asti. Itärata-hankeyhtiö on tarkoitus perustaa kuntien päätöksiä koskevan muutoksenhakuajan päätyttyä. Mahdollisilla muutoksenhakuprosesseilla voi olla vaikutusta yhtiön perustamisen aikatauluun ja tämän vuoksi tarkkaa perustamispäivää ei voida ilmoittaa.

Hallitus teki [periaatepäätöksen](#) liikenteen päästövähennyskeinoista eli fossiilittoman liikenteen tiekartasta kertomusvuonna. Tiekartan tavoitteena on kotimaan liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen puolittaminen vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoteen 2005 ja päästöjen poistaminen kokonaan 2045 mennessä.

Valtiovarainministeriön asettama [työryhmä on arvioinut liikenteen verotuksen uudistamistarpeita](#) valtiontalouden ja ilmastotavoitteiden kannalta hallituskautta pidemmällä aikajaksolla. Työryhmän selvityksen mukaan liikenteen verotulot laskevat liikenteen sähköistymisen myötä, mikä edellyttää muutoksia verotukseen. Työryhmä kiinnitti erityistä huomiota siihen, että vaihtoehdot ohjaisivat kustannustehokkaasti päästövähennysten aikaansaamiseen. Vaikutuksia on tarkasteltu vero-ohjauksen alueellisen kohdentumisen ja tulonjakovaikutusten näkökulmasta sekä elinkeinoelämän kustannusten kannalta.

Tietoliikenneyhteyksien investointivelkaa puretaan jatkamalla laajakaistaohjelmaa, joka on suunnattu alueille, joille kaupallista laajakaistaa ei ole tulossa ennen vuotta 2025. Tuen ehtoja muutettiin kertomusvuonna siten, että rahoitusta voi saada vain kiinteiden yhteyksien rakentamiseen. Lisäksi tukikelpoisen yhteyden vähimmäisnopeutta nostettiin.

Kävelyn ja pyöräilyn edistämiseen osoitettiin jo toisena vuonna peräkkäin noin 30 miljoonaa euroa. Kertomusvuoden avustuksella rahoitettiin ensisijaisesti hankkeita, joissa parannetaan arkikävelyn ja -pyöräilyn olosuhteita ja houkuttelevuutta. Avustusta myönnettiin 63 hankkeelle.

2.6.3 Maatalous

Valtioneuvosto hyväksyi EU:n yhteisen maatalouspolitiikan eli [CAP:n kansallisen suunnitelman](#) vuosille 2023–2027 joulukuussa, minkä jälkeen komissio hyväksyi sen. Maatalouspolitiikan uudistuksessa korostuvat erityisesti ilmastonmuutoksen hillitseminen ja siihen sopeutuminen, eläinten hyvinvointi sekä uusien viljelijöiden saaminen alalle. Viljelijöiden tulotason ylläpitäminen,

maaseudun kehittäminen ja riskienhallinnan kehittäminen ovat myös uudistuksen painopisteitä. CAP-suunnitelman toimeenpano alkaa vuonna 2023. Jäsenmaiden suunnitelmat kattavat nykyisen rahoituskauden maaseudun kehittämisohjelmat, suorat tuet ja osittain maatalouden markkinatuet. Siirtymäkaudella 2021–2022 jatketaan rahoituskauden 2014–2020 toimenpiteitä rahoituskauden 2021–2027 varoin.

Suomessa biokaasun tuotantoa ja käyttöä edistetään [kansallisella biokaasuohjelmalla](#), jonka toimeenpano alkoi 2020. [Toimeenpano-ohjelmaan](#) on kirjattu 24 biokaasualan kehittämiseen tähtäävää toimenpidettä, joista useimmat ovat toteutuneet tai toteutumassa. Maatiloja ja maaseutuyrityksiä koskevista toimenpiteistä on toteutettu muun muassa biokaasun investointitukien sisällyttäminen Suomen CAP-suunnitelmaan, investointituki orgaanisten lannoitteiden valmistukseen ja ravintekierron neuvonta. Lisäksi on jatkettu [ravinteiden kierrätyksen kokeiluohjelman](#) toteutusta sekä korotettu määräaikaisesti maatilojen ja maaseutuyritysten biokaasulaitosten investointitukitasoja.

[Yhteinen ruokapöytä -keskustelufoorumin](#) tehtävänä on rakentaa luottamusta ruokaketjuun, nostaa suomalaisen ruuan ja ruokakulttuurin arvostusta, kirkastaa suomalaisen ruoan brändiä kotimaassa ja ulkomailla sekä edistää koko ketjun yhteistä etua. Kertomusvuoden aikana syvennyttiin strategiaan painopisteisiin (data, asiakaslähtöisyys, kannattava kasvu ja vastuullisuus), viestintään sekä viennin edistämiseen ja visuaalisuuteen.

Hallitus hyväksyi [kotimaisen kalan edistämishjelman](#) valtioneuvoston periaatepäätöksenä. Ohjelmalla pyritään lisäämään kotimaisen kalan kulutusta erityisesti kehittämällä kuluttajia kiinnostavia tuotteita sekä lisäämällä kotimaisen kalastetun ja kasvatetun kalan kilpailukykyistä tuotantoa. Pääosa toimenpiteistä rahoitetaan Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahaston Suomen ohjelman kautta, joka on tarkoitus hyväksyä alkuvuonna 2022.

[Elintarvikemarkkinalakiin tehdyssä muutoksessa](#) lisättiin EU:n kauppatapadirektiivin edellyttämät hyvän kauppatapan vastaisia menettelyjä koskevat kiellot ja säännökset niiden valvonnasta. Muutos antaa elintarvikkeiden kaupankäyntiin selkeät pelisäännöt ja tasapainottaa ruokajärjestelmän neuvotteluasemia. Laki antaa valvontaviranomaisena toimivalle elintarvikemarkkinavaltuutetulle mahdollisuuden puuttua tehokkaammin ruokajärjestelmässä esiintyviin epäterveisiin kauppatapoihin. Myös uusi elintarvikelaki asetuksineen on tullut voimaan. Lailla sujuvoitetaan elintarvikkeiden sääntelyä ja valvontaa.

Vakavien eläintautien torjunta yhtenäistyi [EU:n eläinterveys säännösten tultua voimaan](#) ja koko [kansallisen eläintautilainsäädännön uudistuttua](#). Eläinlääkintähuoltolakityöryhmän työ tuli päätökseen, ja [hallituksen esitys eläinlääkintähuoltolaiksi on valmisteltu](#). Esitys sisältää ympärivuorokautisen päivystyksen järjestämisvastuun, samoin kuin eläinten terveyden ja hyvinvoinnin ja kansanterveyden kannalta välttämättömien, virka-aikaisten vähimmäispalveluiden säilyttämisen julkisella sektorilla.

2.7 Luottamuksen ja tasa-arvoisten työmarkkinoiden Suomi

2.7.1 Työllisyyskehitys

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan työllisiä oli vuoden 2021 joulukuussa 2 595 000, mikä oli 128 000 enemmän kuin vuoden 2020 joulukuussa. Työllisiä miehiä oli 65 000 enemmän ja naisia 63 000 enemmän kuin vuoden 2020 joulukuussa. 15–64-vuotiaiden työllisyysaste eli työllisten osuus 15–64-vuotiaista oli joulukuussa 73,3 prosenttia, kun se vuotta aiemmin oli 70,0 prosenttia. Miesten työllisyysaste nousi vuoden 2020 joulukuusta 3,2 prosenttiyksikköä 73,7 prosenttiin, ja naisten työllisyysaste nousi 3,5 prosenttiyksikköä 73,0 prosenttiin. Työllisyysasteen trendiluku oli joulukuussa 73,5 prosenttia. Trendiluvut ovat lukuja, joista on poistettu kausi- ja satunnaisvaihtelu. Työvoimatutkimuksen tietosisältö, tiedonkeruu ja estimointimenetelmä uudistuivat vuoden 2021 alussa.

Työttömiä oli Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan vuoden 2021 joulukuussa 187 000, mikä oli 16 000 vähemmän kuin vuotta aiemmin. Työttömiä miehiä oli 105 000 ja naisia 82 000. Työttömyysaste eli työttömien osuus työvoimasta, oli joulukuussa 6,7 prosenttia, kun se vuotta aiemmin oli 7,6 prosenttia. Työttömyysasteen trendiluku oli seitsemän prosenttia kertomusvuoden joulukuussa.

Miesten työttömyysaste laski vuoden 2020 joulukuusta 1,3 prosenttiyksikköä 7,2 prosenttiin ja naisten työttömyysaste laski 0,4 prosenttiyksikköä 6,2 prosenttiin. Vuoden 2021 joulukuussa nuorten (15–24-vuotiaiden) työttömyysaste oli 10,5 prosenttia, mikä oli 8,4 prosenttiyksikköä vähemmän kuin vuonna 2020. Työvoiman ulkopuolella olevia 15–74-vuotiaita oli vuoden 2021 joulukuussa 1 340 000, mikä oli 118 000 vähemmän kuin vuotta aiemmin.

Työvoimatutkimuksen mukaan työllisiä oli vuonna 2021 keskimäärin 2 555 000, mikä oli 60 000 enemmän kuin vuonna 2020. Vuoden 2021 työllisyysaste oli 72,3 prosenttia, kun se vuonna 2020 oli 70,7 prosenttia. Työttömyysaste oli vuonna 2021 keskimäärin 7,7 prosenttia eli sama kuin vuonna 2020. Työttömiä oli vuonna 2021 keskimäärin 212 000 henkilöä, mikä on 1 000 vähemmän kuin vuonna 2020. Työllisten tekemien työtuntien määrä vuonna 2021 oli 1,8 prosenttia suurempi kuin vuonna 2020.

Taulukko 5. Työllisyyden kehitystä kuvaavia lukuja vuodelta 2021

	Joulukuussa 2021	Joulukuussa 2020
Työllisiä	2 595 000	2 467 000
15–64-vuotiaiden työllisyysaste	73,3 %	70,0 %
Miesten työllisyysaste	73,7 %	70,5 %
Naisten työllisyysaste	73,0 %	69,5 %
Työttömiä	187 000	203 000
Työttömyysaste	6,7 %	7,6 %
Miesten työttömyysaste	7,2 %	8,5 %
Naisten työttömyysaste	6,2 %	6,6 %
15–24-vuotiaiden työttömyysaste	10,5 %	18,9 %
Työvoiman ulkopuolella olevat 15–74-vuotiaat	1 340 000	1 458 000

Lähde: Tilastokeskuksen työvoimatutkimus

Taulukko 6. Työllisyys- ja työttömyysasteiden keskiarvot vuosina 2020–2021

	Vuonna 2021 keskimäärin	Vuonna 2020 keskimäärin
Työllisiä	2 555 000	2 495 000
Työllisyysaste	72,3 %	70,7 %
Työttömyysaste	7,7 %	7,7 %
Työttömiä	212 000	213 000

Lähde: Tilastokeskuksen työvoimatutkimus

2.7.2 Työllistyminen ja työllistämisen edellytykset

Hallituksen työllisyystavoitteet ja keskeiset toimenpiteet

Hallituksen kertomusvuoden huhtikuun puoliväliiireissä julkistamassa [kestävyystiekartassa](#) asetettiin tavoitteeksi taittaa julkisen talouden velkasuhteen kasvu ja nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin vuosikymmenen puolivälissä. Lisäksi tavoitteena on kasvattaa työllisten määrää hallituksen työllisyystoimenpitein 80 000 henkilöllä vuoteen 2030 mennessä. Ennen puoliväliiiriä oli tehty

päätöksiä [toimista](#), joilla tavoitellaan 31 000–33 000 lisätyöllistä vuoteen 2029 mennessä. [Puoliväli-riihen toimenpiteillä](#) hallitus tavoittelee arvionsa mukaan 40 000–44 500 lisätyöllistä. Valtiovarainministeriön laatiman [julkisen talouden vaikutusten arvioinnin](#) mukaan toimien vaikutus olisi noin 11 000 lisätyöllistä.

Hallitus teki tammikuussa 2022 päätökset [110 miljoonalla eurolla julkista taloutta vahvistavista](#) työllisyystoimista. Jatkossa työttömän päivärahaoikeus määräytyy kuukausikohtaisen tuloarajan kautta ennen työttömyyttä tehtyjen työtuntien määrän sijaan (niin sanottu työttömyysturvan euroistaminen). Opintotuen tuloarajan väliaikainen korottaminen 50 prosentilla tehdään pysyväksi. Omaehtoisesti työttömyysturvalla opiskelevien henkilöiden työnhakuehtoa laajennetaan osittain. Palkkatukilainsäädäntöä muutetaan siten, että uusia pienempiä työnantajia tulee palkkatuen piiriin. Vuoden 2023 alusta toteutettavien toimenpiteiden arvioidaan tuovan noin 5 100 lisätyöllistä.

Hallituksen työllisyystavoitteen toteutuminen edellyttää, että osatyökykyisten, vaikeasti työllistyvien, nuorten, ikääntyvien ja maahanmuuttajataustaisten osallistumista työmarkkinoilla kyetään lisäämään. Tavoitteena on muiden Pohjoismaiden tavoin muuttaa työvoimapolitiikan suuntaa aktiivisemmaksi ja palveluita kohdennetaan nykyistä yksilöllisemmin ja tehokkaammin. [Työ- ja elinkeinoministeriön selvitysten](#) mukaan Suomi jää vertailuissa jälkeen useimmista muista Pohjoismaista työllisyyspalveluiden määrässä ja laadussa, osatyökykyisten työllistämässä ja palkkatuetun työn käytössä.

Kertomusvuonna jatkettiin hallituksen puoliväli-riihen linjausten mukaisesti hallituksen esityksen valmistelua, jonka tarkoituksena on siirtää vastuu työ- ja elinkeinopalvelujen hoitamisesta kunnille ([TE-palvelut 2024](#)). Uudistuksen keskeiset kokonaisuudet ovat olleet kunnan järjestämisvastuu, kannustava rahoitusjärjestelmä, kuntiin siirtyvät ja valtiolle jäävät palvelut, rakenteet ja tietojärjestelmät sekä henkilöstö- ja muutosjohtaminen.

Samaan TE-palvelut 2024 -uudistukseen liittyvät [Työllisyyden kuntakokeilut](#) käynnistyivät kertomusvuonna. Kokeilussa kokeilukunnat vastaavat osin alueidensa TE-palveluiden tarjoamisesta. Kokeiluiden toteuttamisesta on käynnissä [valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan arviointitutkimus](#). Hallitus antoi eduskunnalle marraskuussa esityksen, joka mahdollistaa uuden [digitaalisen palvelulustan](#) käyttöönoton (Työmarkkinatori) TE-palveluissa. Se tarjoaa julkisille, yksityisille ja kolmannen sektorin työelämä- ja koulutuspalveluiden tarjoajille sekä eri työnvälitysalustojen työpaikoille yhteisen palvelun.

Kertomusvuonna valmisteltiin niin sanottu [pohjoismainen työvoimapalvelumalli](#), jossa yhdistyvät yksilöllinen palvelutarpeen arviointi, tiivis työnhaun tuki ja muut palvelut sekä omatoiminen työnhaku. Mallia koskeva sääntely tulee voimaan 2.5.2022 ja samalla vahvistetaan TE-toimistojen ja kuntien resursseja. [Valtiovarainministeriön arvion](#) mukaan malli kasvattaa työllisyyttä noin 9 500–10 000 henkilöllä. Tutkimusten mukaan juuri työnhakijan kohtaaminen säännöllisesti, aktiivinen työnvälitys ja työnhaun seuranta lyhentävät työttömyysjaksoja.

Vaikeimmassa asemassa olevien osatyökykyisten työllistymistä edistämään perustetaan valtion omistama erityistehtäväyhtiö [Työkanava Oy](#). Yhtiö tukisi työllistettävien valmiuksia niin, että he Työkanavassa ensin työskenneltään voisivat saada työpaikan avoimilta työmarkkinoilta. Yhtiötä koskeva lakiesitys annettiin eduskunnalle syksyllä, ja sen käsittely eduskunnassa jatkuu keväällä 2022. Yhtiön on tarkoitus käynnistää toimintansa vuoden 2022 aikana.

Kertomusvuonna valmisteltiin [yhteistoimintalain uudistus](#), jonka tavoitteena on tuoda työpaikoille jatkuvan vuoropuhelun käytäntöjä ja parantaa vuorovaikutusta. Laki lisää myös henkilöstön vaikutusmahdollisuuksia ja tiedonsaantia. Uudistus tuli voimaan 1.1.2022. Uusi laki muodostuu kolmesta kokonaisuudesta: 1) jatkuva vuoropuhelu työnantajan ja henkilöstön välillä, 2) neuvottelut muutostilanteissa ja 3) henkilöstön edustaja yrityksen hallinnossa (hallintoedustaja). Lakia sovelletaan yrityksiin ja yhteisöihin, joiden palveluksessa työskentelee vähintään 20 työntekijää. Hallintoedustaja koskee yrityksiä, joissa työskentelee Suomessa vähintään 150 työntekijää.

Kertomusvuonna valmisteltiin hallituksen [esitystä](#), jonka tavoitteena on nostaa 55 vuotta täyttäneiden työllisyysastetta, parantaa heidän työmarkkina-asemaansa ja edistää työssä jaksamista. Lisäpäivien asteittaisella poistolla (niin sanottu eläkeputken poistaminen) halutaan edistää ikääntyvien työllisyyttä. Lisäpäivillä on tutkimuksissa havaittu olevan työllisyyttä vähentävä vaikutus. Tilanteissa, joissa työ kuitenkin päättyy, uudelleentyöllistymistä tuetaan ehdotetulla [muutosturvalla](#). Tavoitteena on [parantaa työllisyyttä noin 8 300 työllisellä vuoden 2029 loppuun mennessä](#).

Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden työryhmä on saanut valmiiksi ensimmäiset [kannanotot ja ehdotukset](#). Tavoitteena on, että koulutusmääriä lisätään tarvittaessa ja kestäväällä tavalla uuteen tietopohjaan perustuen. Myös koulutuksen rakenteita kehitetään ja koulutuspolkua nopeutetaan.

Alle 30-vuotiaille tarkoitettuja matalan kynnyksen Ohjaamo-palvelupisteitä toimi kertomusvuoden lopussa noin 70 ympäri Suomea. Kertomusvuonna kehitettiin Ohjaamojen toimintaa lisärahoituksella. Uusi valtionavustus kannustaa kuntia palkkaamaan Ohjaamo-palvelupisteisiin lisää sosiaali- ja terveys- sekä koulutuspalveluiden asiantuntijoita. Tavoitteena on, että nuoret saavat yhdestä paikasta entistä paremmin tukea niin hyvinvointiin, koulutukseen kuin työllistymiseen.

Työ- ja osaamisperäisen maahanmuuton edistäminen

Koulutuksen ja [työperäisen](#) maahanmuuton [tiekartta](#) kokoaa yhteen toimet, joilla Suomesta tehdään houkutteleva maa tehdä työtä ja opiskella ja maahanmuuttoprosessista saadaan helppo ja sujuva. Tavoitteena on vahvistaa Suomen asemaa globaalissa kilpailussa kansainvälisistä osaajista ja opiskelijoista. Tiekartta kokoaa vuoteen 2035 asti ulottuvan, päivitettävän suunnitelman siitä, miten osaajien maahanmuuttoa edistetään. Hallitus tavoittelee työperäisen maahanmuuton kaksinkertaistamista nykytasosta vuoteen 2030 mennessä siten, että 50 000 työperäisen muuttajan

kokonaislisäys toteutuu. Uusien ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden määrä pyritään kolminkertaistamaan 15 000 opiskelijasta vuoteen 2030 mennessä.

Tiekarttaa toteuttavassa [Talent Boost -ohjelmassa](#) työ- ja osaamisperäisen maahanmuuton edistämiseksi on kolme toimenpidekokonaisuutta: 1) osaajien houkuttelu, 2) ulkomaalaislainsäädännön ja lupamenettelyjen kehittäminen sekä 3) pitovoiman ja kasvun edellytysten vahvistaminen.

Kertomusvuonna valmisteltiin hallituksen [esitystä](#), jonka tavoitteena on helpottaa kansainvälisten opiskelijoiden jäämistä Suomeen. Eesityksen mukaan ulkomailta saapuvat opiskelijat saisivat jatkossa oleskeluluvan koko opintojensa ajaksi. Uusi laki parantaisi myös mahdollisuuksia hakea töitä opintojen jälkeen.

Kertomusvuonna valmisteltiin hallituksen [esitystä](#) säädösmuutoksista, joilla lyhennettäisiin työperusteisten oleskelulupien käsittelyaikaa keskimäärin 30 vuorokauteen. Lisäksi valmisteltiin [muutoksia](#), joilla varmistettaisiin maahanmuuttavien erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien sekä heidän perheenjäseniensä sähköisille oleskelulupahakemuksille päätös viimeistään 14 vuorokauden aikana hakemusten lähettämisestä.

Lisäksi Talent Boost -ohjelman osana kertomusvuonna käynnistyi [kestävän työelämän monimuotoisuus-ohjelma](#). Sen tavoitteena on, että yritykset ja organisaatiot hyötyvät monimuotoisuudesta ja maahanmuuttaneiden pääsy osaamistaan vastaaviin tehtäviin ja uralla eteneminen helpottuvat niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla. Toimenpiteillä pyritään vähentämään työmarkkinoiden rakenteellista syrjintää ja rasismia lisäämällä työyhteisöjen tietoisuutta monimuotoisuuden hyödyistä sekä lisäämällä monimuotoisuutta koskevaa rekrytointi- ja johtamisosaamista.

[Valtioneuvoston selonteko kotoutumisesta](#) (VNS 6/2021) annettiin eduskunnalle kertomusvuonna. Selonteossa esitetään kotoutumisohjelmaa, joka tehostaisi kotoutumisen alkuvaihetta ja vahvistasi ohjausta työelämään tai jatkokoulutukseen.

Työkyvyn ja työhyvinvoinnin vahvistaminen

Luottamusta, työhyvinvointia ja tuottavuutta työelämään edistetään [TYÖ2030-ohjelmalla](#). Koronakriisi teki ohjelman tavoitteet entistä ajankohtaisemmiksi. Poikkeusolojen uusia työkäytäntöjä ja työelämätarinoita on kerätty ja jaetaan verkkosivustolla, jolle työyhteisöt voivat lähettää tietoa omista hyvistä havaitsemistaan toimintamalleista. Ohjelmassa toteutetaan toimialahankkeita, jotka ovat työmarkkinajärjestöjen välistä yhteistyötä työelämän kehittämisessä sekä aluehankkeita, jotka ovat yhden tai useamman ELY-keskuksen yhdessä koordinoimia kehittämishankkeita. Tarkoituksena on vahvistaa luottamusta työelämän eri osapuolten kesken, vauhdittaa uuden teknologian käyttöönottoa sekä lisätä työhyvinvointia ja kilpailukykyä ja siten vaikuttaa myönteisesti työllisyyteen.

[Työkykyohjelmassa](#) toteutetaan uudistuksia, joilla parannetaan osatyökykyisten työkykyä ja työllistymistä. Sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla on toimenpidekokonaisuus, jossa työkyvyn tuen palveluja on kertomusvuonna kehitetty osaksi tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskusta. Työ- ja elinkeinoministeriön toimenpiteitä ovat muun muassa työkykykoordinaattorikoulutuksen tarjoaminen osana ammattikorkeakoulujen opetustarjontaa, työ- ja elinkeinopalvelujen kehittäminen työkykykoordinaattoreita lisäämällä, julkisten hankintojen työllistämisehtojen muuttaminen ja yhteiskunnallisten yritysten toimintaedellytysten kehittäminen. [Sosiaali- ja terveysministeriön toimenpidekokonaisuudessa](#) sosiaali- ja terveyskeskuksiin rakennetaan työkyvyn matalan kynnyksen tukipalveluita, kehitetään sosiaalihuollon palvelupolkua ja tuetun työllistymisen menetelmiä sekä vahvistetaan ammattilaisten työkyvyn tuen osaamista.

[Työelämän ja hyvän mielenterveyden toimenpideohjelma](#) on käynnistynyt. Ohjelma on alkanut Työterveyslaitoksen [Mielenterveyden tuen työkalupakki](#) -projektilla. Digitaalisesta työkalupakista työpaikat voivat valita itselleen sopivia mielenterveyden tuen keinoja ja menetelmiä maksutta käyttöönsä. Ohjelma kehittää työpaikkojen ja työterveyshuollon yhteistyöhön perustuvaa toimintamallia mielenterveyttä tukevaan työterveysyhteistyöhön.

Työttömyysturvaa on sopeutettu kertomusvuonna koronatilanteeseen reagoimiseksi. Työttömyysturvan osalta [ansiopäivärahan suojaosan korotus](#) oli voimassa kertomusvuonna. Myös [yrittäjien pääsyä työttömyysturvan](#) piiriin on helpotettu.

2.7.3 Tasa-arvon edistäminen

[Hallituksen tasa-arvo-ohjelma \(2020–2030\)](#) kokoaa yhteen hallituksen tavoitteet ja toimenpiteet sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi. Ohjelmassa on noin 50 toimenpidettä, jotka koskevat työelämää, taloudellista tasa-arvoa, perhe-elämää, koulutusta, naisiin kohdistuvaa ja lähisuhdeväkivaltaa, sukupuolivähemmistöjen aseman parantamista sekä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista.

Kertomusvuonna hyväksyttiin [perhevapaaudistus](#), joka tulee voimaan 1.8.2022. Vanhempainvapapäivien määrä kasvaa, ja vapaiden käytön joustavuus lisääntyy. Uudistus pyrkii lisäämään työelämän ja vanhempien tasa-arvoa ja huomioi nykyistä paremmin erilaiset perhemuodot. Vapaita voi käyttää monessa jaksossa lapsen kaksivuotispäivään asti, ja niistä voi luovuttaa osan toiselle vanhemmalle, muulle huoltajalle tai omalle tai toisen vanhemman puolisolle. Uudistuksen myötä kumpikin vanhempi saa 160 vanhempainrahapäivän kiintiön.

Hallitus edistää palkkatasa-arvoa toimenpidekokonaisuudella, johon sisältyy palkka-avoimuutta edistävä lainsäädäntöhanke ja tutkimushankkeita, joissa kehitetään menetelmä samanarvoisten töiden palkkojen vertailuun ja arvioidaan työ- ja virkaehtosopimusten sukupuolivaikutuksia. Toimenpidekokonaisuuteen lukeutuu myös kolmikantaisesti sovittu [samapalkkaisuusohjelma](#), jonka tavoitteena on naisten ja miesten keskimääräisen palkkaeron kaventaminen. Tähän pyritään palkka- ja

sopimuspolitiikalla, palkkausjärjestelmien kehittämisellä, työn ja perhe-elämän yhteensovittamisella sekä purkamalla työelämän eriytymistä sukupuolen mukaan. [Palkka-avoimuuslainsäädäntöä valmistellut työryhmä](#) on myös luovuttanut raporttinsa. Työryhmä ehdottaa, että tasa-arvolaissa lisättäisiin henkilöstön, henkilöstön edustajien ja syrjintää epäilevien työntekijöiden tiedonsaantioikeuksia palkoista. Esityksen pääasiallisena tavoitteena on estää sukupuoleen perustuvaa palkkasyrjintää ja edistää samapalkkaisuuden toteutumista. Työnantajan olisi vuoden välein selvitettävä henkilöstölle muun muassa noudattamansa palkkausjärjestelmä ja sen soveltaminen. Työryhmän raportti toimii pohjana poliittiselle jatkokeskustelulle.

2.8 Oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaan ottava Suomi

2.8.1 Hyvinvointi ja palvelujen kehittäminen

Kertomusvuonna julkistettiin Hyvinvointia kaikille -[toimeenpanosuunnitelma](#), joka toteuttaa valtioneuvoston hyväksymää hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen periaatepäätöstä. Toimeenpanosuunnitelman 95 toimenpidettä jakautuvat neljän painopisteen alle: kaikille mahdollisuus osallisuuteen, hyvät arkiympäristöt, hyvinvointia ja terveyttä edistävä toiminta ja palvelut sekä päätöksenteolla vaikuttavuutta

Parlamentaarisen komitean valmisteleva [kansallinen lapsistrategia](#) julkaistiin ja sen [toimeenpanosuunnitelma](#) valmistui. Siinä on 30 toimenpidettä, jotka on ryhmitelty kolmen päätavoitteen alle: 1) Strategialla luodaan aidosti lapsi- ja perhemyönteinen, lapsen oikeuksia kunnioittava Suomi 2) Lapsen oikeudet ja asema vakiinnutetaan niin, että lapset huomioidaan johdonmukaisesti kaikessa poliittisessa ja tosiasiallisessa toiminnassa muiden yhteiskunnan jäsenten rinnalla ja että lapset saavat tietoa heille kuuluvista oikeuksista 3) Haavoittuvassa asemassa olevien lasten asema turvataan ja heidän tarpeensa tunnustetaan paremmin. [Lapsibudjetointityöryhmä](#) selvitti, miten lapsibudjetointia ja siihen liittyvää osaamista tulisi kehittää yli hallituskausien. Lapsibudjetoinnissa on kyse lapsiin kohdistuvien talousarviomenojen ja -tulojen seurannasta sekä talousarviopäätösten lapsivai- kutusten arvioinnista. Lapsibudjetointia pilotoitiin vuoden 2022 valtion talousarvioesityksessä.

Lisäksi hallitus jatkoi myös [lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman](#) (2020–2023) toimeenpanoa. Ohjelmassa kehitetään seuraavia kokonaisuuksia: perhekeskukset ja lasten, nuorten ja perheiden varhainen tuki arjessa, lasten ja nuorten matalan kynnyksen mielenterveys- ja päihdepalvelut sekä lastensuojelun monialaisuus.

Kertomusvuoden aikana valmisteltiin [vähimmäishenkilöstömitoitus](#) lastensuojelun sosiaalityöhön. Muutos tulee voimaan asteittain 1.1.2022 alkaen. Yhdellä lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä saa olla asiakkaana enintään 35 lasta vuosina 2022 ja 2023 ja enintään 30 lasta vuodesta 2024 alkaen. Asiakasmäärän rajausta koskee lastensuojelun asiakkuudessa olevia 0–17-vuotiaita lapsia. Sosiaalityöntekijällä on vastuu valvoa lapsen etua ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista.

Henkilöstömitoituksella voidaan vähentää sosiaalityöntekijän työkuormitusta ja parantaa hänen mahdollisuuksiaan perehtyä lapsen asioihin ja sosiaalityön tekemiseen lapsen edun mukaisesti.

lääkäiden ihmisten palvelujen uudistuksen toista vaihetta valmisteltiin kertomusvuonna. Uudistuksen tavoitteena on parantaa erityisesti iäkkäiden ihmisten kotiin annettavien palvelujen riittävyttä ja laatua. Samalla lisätään asumispalvelujen monimuotoisuutta. [Esitys](#) on jatkoa lakiuudistuksen ensimmäiselle vaiheelle, jossa säädettiin muun muassa ympärivuorokautisen hoidon henkilöstömitoituksesta. Ehdotettujen lakien on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2023 yhtä aikaa sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen rakenneuudistuksen kanssa.

Kansaneläkelaitosta koskevan lainsäädännön muutostarpeita selvittäneen parlamentaarisen työryhmän loppuraportti valmistui vuoden 2022 alussa. Työryhmän kannanotot koskevat avustavien tehtävien siirtoa, tilitietojen saamista rahalaitoksilta, Kelan hallintoa, ohjauksen kehittämistä sekä valvontaa ja tarkastusta.

2.8.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistaminen

Hallituksen esitys koskien hyvinvointialueiden perustamista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistamista hyväksyttiin eduskunnassa 23.6.2021. Ehdotuksen mukaiset hyvinvointialueet perustettiin mahdollisimman pian lakien hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen. Lait tulevat voimaan porrastetusti, osa 1.7.2021 ja viimeiset vuoden 2023 alusta. Suomeen muodostettiin 21 hyvinvointialuetta, joille siirtyvät kuntien ja kuntayhtymien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistehtävät. Helsingin kaupunki vastaa jatkossakin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävistä alueellaan. Hyvinvointialueiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion rahoituksella ja osaksi palvelujen käyttäjiltä perittävillä asiakasmaksuilla. Rahoituksesta säädetään lailla hyvinvointialueen rahoituksesta. Valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi strategiset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollolle ja pelastustoimelle. Varsinainen toimeenpano aloitettiin lakien voimaantulon jälkeen. Toimeenpanon keskeisenä tavoitteena on varmistaa, että muodostuvien hyvinvointialueiden kaikki keskeiset toiminnot ja palvelut toimivat asiakkaiden ja henkilöstön kannalta häiriöttä uudistuksen tullessa voimaan 1.1.2023.

Joulukuussa lähetettiin lausunnolle [luonnos hallituksen esitykseksi](#) sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistusta koskevan lainsäädännön täydentämiseksi. Tavoitteena on tarkentaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen lainsäädäntöä siltä osin kuin on havaittu täsmentämistarpeita uudistuksen toimeenpanossa. Esityksessä ehdotetaan määräaikaaisesti säädettäväksi oikeudesta luovuttaa potilastietoja hoidon edellyttämässä laajuudessa Uudenmaan maakunnassa potilasta hoitavalle taholle, jos potilas ei ole kieltänyt tietojen luovuttamista.

Hallitus esitti huhtikuussa 2021 lakipaketissaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistukseen keskeisesti liittyvien lakien täsmennyksiä ja päivittämistä. Kyseessä on uudistukseen liittyvä mittava voimassa olevien lakien muutostyö, jossa on tehty reilun sadan lain tarkastus. Niin sanotussa [SOTE100 -esityksessä](#) ehdotetaan tehtäväksi eri ministeriöiden hallinnonalan lakeihin sote- ja pelastustoimen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä johtuvat tekniset muutokset. Lisäksi tehtäisiin Uudenmaan erillisratkaisuun liittyvä tietojohtamista koskeva sisällöllinen täydennys. Näillä muutoksilla on tarkoitus päivittää eri hallinnonalojen lainsäädäntö vastaamaan uutta rakenteellista toimintakenttää ja järjestämisvastuuta. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

Monikanavarahoituksen purkamista osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta valmistelleen [parlamentarisen työryhmän loppumietintö valmistui](#) marraskuussa. Työryhmä teki ehdotukset monikanavarahoituksen purkamiseksi seuraavien asiakokonaisuuden osalta erikseen: yksityisen sairaanhoidon hoito- ja tutkimuskorvaukset, Kelan järjestämä ja korvaama lääkinnällinen kuntoutus, matkakorvaukset sekä lääkekorvaukset. Loppumietinnön pohjalta hallitus tekee vuonna 2022 linjauksensa työn edistämisestä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on jakanut valtionavustuksina Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus-ohjelman täydentävän valtionavustushaun kautta hyvinvointialueille 140,9 miljoonaa euroa. Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus-ohjelmalla kehitetään tulevien hyvinvointialueiden perusterveydenhuoltoa ja sosiaalihuoltoa.

Kertomusvuonna valmisteltiin perusterveydenhuollon [hoitotakuuta](#) koskevaa hallituksen esitystä, joka on tarkoitus antaa eduskunnalle keväällä 2022. Tavoitteena on tiukentaa terveydenhuoltolain mukaista perusterveydenhuollon hoitotakuuta. Hoitotakuu koskisi sekä fyysisiä että psyykkisiä terveysongelmia. Perusterveydenhuollon avosairaanhoidossa kiireettömään tutkimukseen tai hoitoon pääsyn määräaika laskettuna hoidon tarpeen arviosta lyhenisi kolmesta kuukaudesta seitsemään päivään. Suun terveydenhuollossa hoitoon pääsyn määräaika lyhenisi kuudesta kuukaudesta kolmeen kuukauteen. Hoitotakuun tiukennus tulisi voimaan 1.4.2023.

2.8.3 Sosiaaliturvan uudistaminen

Hallituksen käynnistämän kahdelle eduskuntakaudelle ulottuvan [sosiaaliturvauudistuksen](#) valmistelua on jatkettu. Tavoitteena on nykyistä selkeämpi ja toimivampi järjestelmä, joka turvaa toimeentulon sosiaalisten riskien kohdatessa ja mahdollistaa työnteon ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen muuttuvissa elämäntilanteissa. Valmistelu tehdään poikkihallinnollisesti ja tutkimusperusteisesti [parlamentarisessa komiteassa](#).

Raportit sosiaaliturvan [ongelmakokonaisuuksista](#), [valinnoista](#) ja [perusperiaatteista](#) ovat valmistuneet. Sosiaaliturvan nykyisten ongelmien sekä valintojen ja perusperiaatteiden kuvaaminen on ollut sosiaaliturvakomitean työn ensimmäinen vaihe. Raporteissa käsitellään nykyisen sosiaaliturvan

ongelmia kokonaisvaltaisesti. Raporttien pohjalta komitea on linjannut kannanotot nykyjärjestelmän uudistamiseksi. [Kannanotot julkaistiin kertomusvuoden joulukuussa](#). Seuraavaksi jaostot tuottavat nykyjärjestelmän ongelmiin ratkaisuvaihtoehtoja kannanottojen mukaisesti. Samalla on pidemmän aikavälin uudistamista varten käynnistynyt myös selvitystyö vaihtoehtoisista sosiaaliturvan järjestämistavoista. Tämä kaikki pohjustaa komitean välimietintöä, joka julkaistaan alkuvuonna 2023.

[Työttömyysturvan kehittämisen työryhmän raportti](#) on valmistunut. Työryhmä esittää, että palkansaajan työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaa työssäoloehtoaa valmisteltaisiin tuloperusteisen päivärahaehdon mallin mukaisesti. Päivärahan edellytyksenä oleva työssäoloehto määräytyisi kuukausikohtaisen tulorajaehdon kautta. Hallitus päätti [työttömyysturvan työssäoloehdon euroistamisesta](#) 11.2.2022.

Kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien yhdistämismahdollisuuksien selvittämistä jatkettiin [Eläkejärjestelmien erillisyyss-työryhmän](#) ehdotusten pohjalta. Valmistelutyötä tehtiin yhdessä valtiovarainministeriön kanssa ja se koski eläkejärjestelmien yhdistämisen rahoitusta, juridiikkaa, rahoituksen teknisiä kysymyksiä, etuuksia sekä julkiseen talouteen ja kilpailuun liittyviä kysymyksiä. Rahoitusmallia, jonka kaikki työryhmässä mukana olleet tahot olisivat voineet hyväksyä, ei kuitenkaan löydetty. Työryhmä päätyi siihen, ettei eläkejärjestelmien yhdistämisen valmistelua ollut taroituksenmukaista jatkaa.

Toimeentulotukilain uudistamista valmistelevan työryhmän [loppumietintö](#) valmistui ja oli lausunnolla syksyllä. [Toimeentulotukityöryhmä ehdottaa muutoksia toimeentulotuen lainsäädäntöön ja toimeenpanoon](#). Keskeisenä tavoitteena on vastata haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden tuen tarpeisiin nykyistä paremmin. Työryhmä ehdottaa, että perustoimeentulotuen asemaa selkeytetään, viranomaisten välistä tiedonvaihtoa parannetaan sekä tuen hakumenettelyjä ja toimeenpanoa koskevia säännöksiä kehitetään. Työryhmä esittää, että toimeenpanossa laajennetaan yhteistyömallien käyttöä sekä painotetaan yksilöllistä asiakkaan asian käsittelyä ja kiinnitetään huomioita asiakkaiden neuvontaan ja ohjaamiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmä on laatinut [toimenpidesuunnitelman](#) lainsäädännön ja toimintatapojen uudistamiseksi vuoroasuvien lasten tilanteissa. Suunnitelman sisältämät ehdotukset kohdentuvat sosiaaliturvaan, sosiaali- ja terveys- ja sivistyspalveluihin sekä elatusavun määrittämiseen.

2.9 Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden Suomi

2.9.1 Koulutus ja osaaminen

Kertomusvuonna eduskunnalle annettiin [koulutuspoliittinen selonteko](#) (VNS 1/2021 vp). Selonteossa linjataan koulutuksen ja tutkimuksen tavoitetilä kohti 2040-lukua sekä sen saavuttamiseksi tarvittavat voimavarojen, rakenteiden ja ohjauksen muutokset. Tarkastelu kohdistuu koko koulutusjärjestelmään ja tutkimuksen kehittämiseen. Selonteossa asetetaan tavoitteeksi, että vuonna 2040 Suomessa on laadukkaaseen ja vaikuttavaan kasvatukseen, koulutukseen, tutkimukseen ja kulttuuriin rakentuva sivistysperusta. Vuonna 2040 koulutuksellinen tasa-arvo ja koulutuksen saavutettavuus ovat parantuneet, ja Suomen koulutus- ja osaamistaso ovat maailman kärkiluokkaa.

[Oppivelvollisuus uudistus](#) ja oppivelvollisuuden laajentaminen 18 ikävuoteen asti tuli voimaan 1.8.2021. Uudistus koski ensimmäisen kerran keväällä 2021 perusopetuksen 9. vuosiluokalla olevia nuoria. Osana oppivelvollisuuden laajentamista oppilas- ja opiskelijahuollon palveluihin säädettiin psykologi- ja kuraattoripalvelujen henkilömitoitus ja kuraattorien kelpoisuusehtoa täsmennettiin. Muutokset tulivat voimaan 1.1.2022.

Varhaiskasvatukseen on kehitetty kolmiportaisen tuen malli, jossa annettava tuki vahvistuu lapsen tuen tarpeen mukaan. [Varhaiskasvatustien muutoksen myötä](#) varhaiskasvatukseen osallistuvan lapsen oikeus tukeen vahvistuu merkittävästi ja lapsella on oikeus saada yksilöllisen kehityksensä, oppimisensa ja hyvinvointinsa edellyttämää yleistä tukea osana varhaiskasvatuksen laadukasta perustoimintaa. Lakimuutos tulee voimaan 1.8.2022.

Kertomusvuonna laaditulla [korkeakoulutuksen ja korkeakoulun saavutettavuussuunnitelmalla](#) tuodaan tavoitteellisuutta ja systemaattisuutta saavutettavuuden edistämiseen. Suunnitelmassa taustoitetaan sosiaalisen, alueellisen ja kielellisen tasa-arvon toteutumista. Siinä esitetään tavoitteet ja linjaukset saavutettavuuden edistämiseksi kaikkien korkeakoulussa toimivien ja kohdennetusti aliedustettuihin ryhmiin ja vähemmistöryhmiin kuuluvien osalta.

Korkeakoulujen aloituspaikkoja vuodelle 2022 lisättiin noin 2 300 aloituspaikalla. Ammattikorkeakoulut saivat yhteensä 822 ja yliopistot yhteensä 1 469 lisäaloituspaikkaa vuonna 2022 alkaviin koulutuksiin. Uusia aloituspaikkoja saivat 21 ammattikorkeakoulua sekä 12 yliopistoa. Korkeakoulutuksen saatavuuden turvaamiseksi aloituspaikkoja lisättiin eri puolilla Suomea ja eri koulutusaloilla. Lisäaloituspaikkoja kohdennettiin erityisesti työvoimapulasta kärsiville aloille. Koulutustarpeisiin vastaamisen lisäksi lisäaloituspaikoilla vahvistetaan alueiden elinvoimaisuutta.

Jatkuvan oppimisen parlamentaarinen uudistus eteni kertomusvuonna. Osana uudistusta [jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskusta koskeva laki](#) tuli voimaan syyskuussa. Palvelukeskuksen tarkoituksena on palvelujärjestelmän uudistaminen niin, että työikäisen väestön osaamisen kehittäminen on aikaisempaa tiiviimmin kytköksissä työelämän tarpeisiin sekä alueiden elinkeinojen ja elinvoiman kehittämiseen. Palvelukeskuksen henkilöstön rekrytointi alkoi loppuvuodesta 2021.

Toimintaa ohjaa [jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto](#), joka asetettiin viisivuotiselle toimikaudelle lokakuussa. Neuvoston jäsenet edustavat keskeisiä ministeriöitä ja työelämää.

Lasten ja nuorten hyvinvointia edistettiin kertomusvuonna poikkihallinnollisella [kansallisella lapsistrategialla](#) ja sen [toimeenpanosuunnitelmalla](#), jonka osana toteutetaan [harrastamisen Suomen mallia](#). Sen tavoitteena on mahdollistaa jokaiselle lapselle ja nuorelle mieluisa ja maksuton harrastus koulupäivän yhteydessä. Mallin toteuttamiseen kunta voi hakea valtionavustusta. Kertomusvuoden keväällä järjestetyn pilottivaiheen jälkeen ensimmäisessä avustushaussa mukana oli 235 kuntaa lukuvuodeksi 2021–2022. Hakemusten perusteella harrastusten piirissä on jopa 400 000 lasta ja nuorta 1 900 koulussa. [Mallin toisen vaiheen](#) valmistelutyöryhmän tehtävänä oli kertomusvuonna ehdottaa keinoja, joilla turvataan mallin pysyvyys. Yhtenä keinona vakinaistamiseksi esitettiin mallin kirjaamista nuorisolakiin. Mallin säätämistä osaksi nuorisolakia valmistellaan ja lausuntokierros järjestetään keväällä 2022.

Oppisopimuskoulutuksen koulutuskorvauksen määräytymisen perusteita on uudistettu tukemaan nuorten kouluttautumista ja työllistymistä. Työnantajalle maksettavassa koulutuskorvauksessa otetaan korottavana tekijänä huomioon, jos oppisopimuskoulutuksessa oleva on alle 20-vuotias ja vailla toisen asteen tutkintoa. Väliaikaisen asetusmuutoksen vaikutuksia seurataan vuosina 2022–2024.

Suomen tulee olla kansainvälisesti houkutteleva paikka opiskella, tutkia ja investoida. Vuonna 2020 julkaistun [kansallisen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan](#) (TKI) [tiekartan ensimmäinen päivitys](#) valmistui kertomusvuoden joulukuussa. Päivityksessä on otettu huomioon toimintaympäristön muutokset, TKI-toimijoiden ja muiden sidosryhmien palaute sekä selvityksiä ja työryhmien katsauksia TKI-järjestelmän kehittämiseksi. Tiekartan tavoitteet ja strategiset kehittämiskohteet pysyvät ennallaan. Tiekartan toimenpiteillä nostetaan osaamistasoa, parannetaan suomalaisen TKI-ympäristön kansainvälistä vetovoimaa ja kannustetaan yrityksiä TKI-investointien lisäämiseen Suomessa. Parlamentaarinen TKI-työryhmä on tarkastellut julkisen tutkimus- ja kehitysrahoituksen pitkäjänteistä lisäämistä. Työryhmä laati TKI-järjestelmän kehittämisen periaatteet ja julkisti [ehdotuksensa TKI-rahoituksen pitkäjänteisen näkymän luomiseksi](#) joulukuussa.

2.9.2 Kulttuuri, nuoriso ja liikunta

Liikuntapolitiittisen selonteon toimeenpanoa jatkettiin ja poikkihallinnollisen [liikuntapolitiikan koordinaatioelimen toimintasuunnitelma vuosille 2021–2023](#) valmistui. Toimintasuunnitelmaan on koottu ministeriöiden hallinnonalojen toimenpiteet liikunnan ja liikkumisen edistämiseksi.

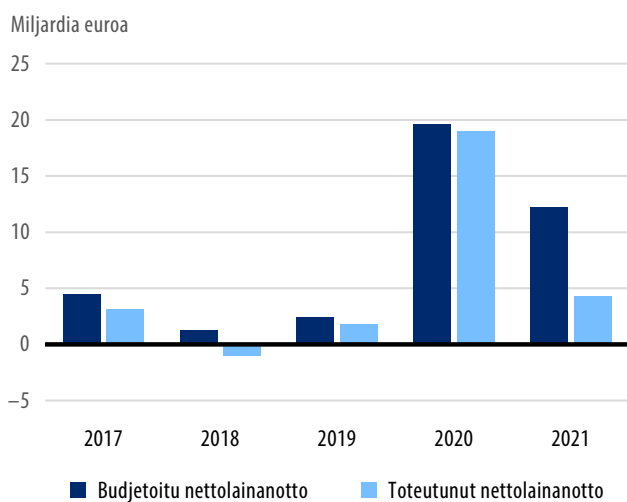
Koronavirusepidemia on heikentänyt voimakkaasti kulttuurin ja luovan alan toimijoiden toimintaedellytyksiä. Koronapandemian vaikutuksia kulttuurialalle on korvattu lisätalousarvioilla. Opetus- ja kulttuuriministeriön kautta toimialalle osoitettiin kertomusvuonna ministeriön arvion mukaan noin 153 miljoonaa euroa lisärahoitusta vuonna 2020 osoitetun 110 miljoonan euron lisäksi.

Parlamentaarinen [ehdotus rahapelituotoilla rahoitettavien yleishyödyllisten toimintojen uudesta rahoitusmallista](#) ja rahoitustasosta valmisteltiin kertomusvuonna ja hyväksyttiin helmikuussa 2022. Uuden rahoitusmallin tavoitteena on turvata rahapelien tuotolla toimineille avustuksensaajille ennustettava, vakaa ja edunsaajien autonomian turvaava riittävä rahoitus. Mallissa Veikkauksen voittovarot tuloutetaan valtiolle yleiskatteellisena ilman korvamerkintää käyttökohteesta. Rahapelihaittojen ehkäisy pysyy edelleen arpajaislain tarkoituksena.

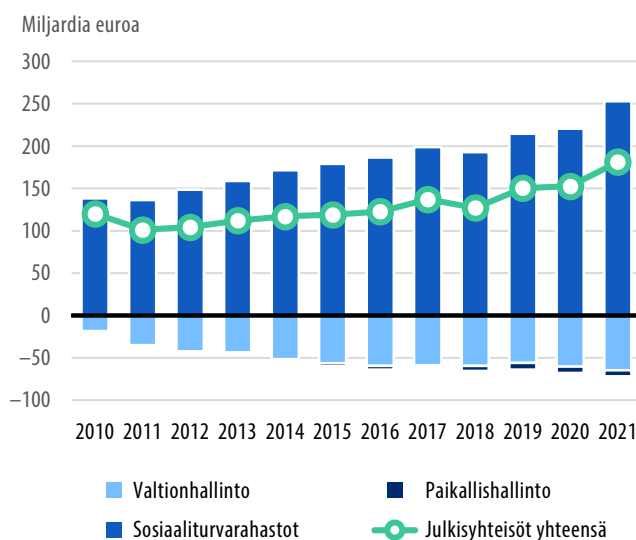
Esittävän taiteen eli musiikin, teatterin, tanssin, sirkuksen ja performanssitaiteen [valtionrahoitus uudistui](#) vuoden 2022 alusta. Valtionosuusjärjestelmän uudistuksella parannetaan taiteen toimintaedellytyksiä. Uudistus koskee kaikkia esittävän taiteen toimijoita. Uudistuksen valmistelleen työryhmän työ pohjautui osaltaan aiemman kulttuurin valtionosuustyöryhmän työhön. Vuoden 2022 talousarvioesityksen mukaan esittävän taiteen valtionosuuksiin on käytettävissä yhteensä noin 94 miljoonaa euroa.

3 Julkinen talous

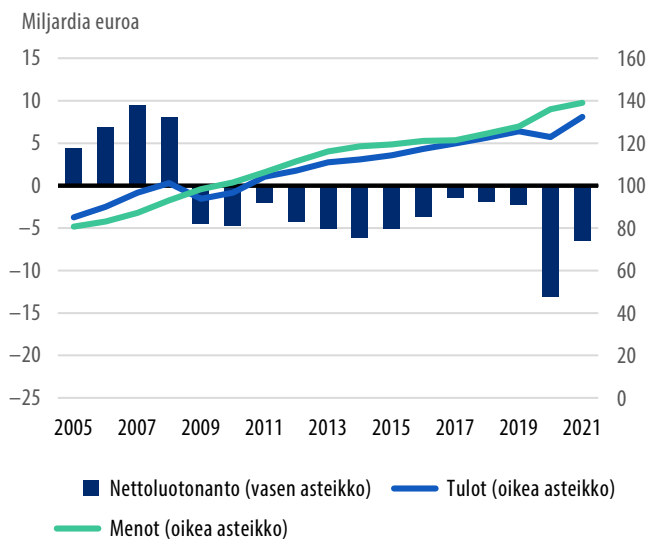
Valtion nettolainanotto budjettitaloudessa



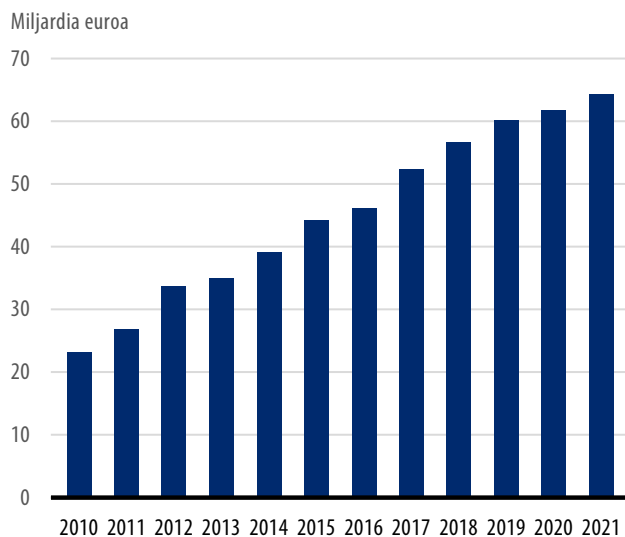
Julkisyhteisöjen nettorahoitusvarat



Julkis yhteisöjen tulot, menot ja nettoluotonanto



Valtion takausten ja takuiden kehitys



3.1 Julkisen talouden tila

3.1.1 Taloudelliset lähtökohdat

Vuotta 2021 leimasi edelleen maailmanlaajuinen koronaviruspandemia. Hallitus teki merkittäviä rajoitustoimenpiteitä, joiden tavoitteena oli alentaa taudin ilmaantuvuutta ja leviämistä Suomessa. Samalla toimenpiteillä saattoi kuitenkin olla myös kielteisiä taloudellisia vaikutuksia.

Talouden yleiskuva pysyi melko vakaana syksyn aikana huolimatta pandemian kiihtymisestä uudelleen loppuvuodesta ja virusmuunnosten aiheuttamasta epävarmuuden kasvusta. Maailmantalous jatkoi nopeaa toipumistaan ja veti Suomen taloutta mukanaan. Kasvun tasoittuminen näkyi Suomessa esimerkiksi teollisuuden tilauksissa. Kasvun tasoittumisesta huolimatta elinkeinoelämän suhdannenäkymä pysyi hyvänä. Kustannus- ja kuluttajahintainflaatio kiihtyi maailmalla ja Suomessa.

Bruttokansantuote (BKT) kasvoi 3,5 prosenttia vuonna 2021.

Vuonna 2021 sekä tavaroiden ja palveluiden vienti että tuonti toipuivat nopeasti. Tavaroiden vienti ylitti pandemiaa edeltävän tason ja palveluiden vientikin toipui selvästi. Yksityinen kulutus kasvoi 2,1 prosenttia vuonna 2021. Talouden toipuminen oli kotimaisen kysynnän varassa. Vuoden loppua kohden inflaatio kiihtyi merkittävästi energian hintojen kääntyessä jyrkkään nousuun. Globaali elvytys sekä tarjontarajoitteet nostivat tavaroiden hintoja.

Tilastokeskuksen [työvoimatutkimuksen](#) mukaan työllisiä oli vuoden 2021 joulukuussa 128 000 henkilöä enemmän ja työttömiä 16 000 vähemmän kuin vuotta aiemmin. Vuoden 2021 työllisyysaste nousi 72,2 prosenttiin (70,7 prosenttia vuonna 2020). Nopea työllisyyden koheneminen käänsi työttömyyden laskuun vasta vuoden 2021 loppupuolella, joten vuoden 2021 työttömyysaste jäi edelleen 7,7 prosenttiin (7,7 prosenttia vuonna 2020).

3.1.2 Julkisen talouden hoitoa ohjaavat EU- ja kansalliset säädökset

EU-säännökset, erityisesti perussopimus sekä vakaus- ja kasvusopimus, asettavat puitteet julkisen talouden hoidolle jäsenmaissa. Kansallisesti julkisen talouden hoitoa ohjaavat laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (finanssipoliittinen laki, 869/2012) sekä julkisen talouden suunnitelmasta annettu valtioneuvoston asetus (JTS-asetus 120/2014).

EU:n perussopimuksessa on asetettu julkisen talouden alijäämälle kolmen prosentin ja julkisen talouden velalle 60 prosentin viitearvot suhteessa bruttokansantuotteeseen. Jos alijäämä- ja/tai velkakriteeri rikkoutuu, jäsenmaa joutuu liiallisen alijäämän menettelyyn. Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaava osa määrittelee kehikon, jonka puitteissa maat ryhtyvät korjaaviin toimiin liiallisen

alijäämän tilanteessa. Julkisen talouden tavoitteenasettelua ohjaa julkisyhteisöjen rahoitusasemaa koskeva keskipitkän aikavälin tavoite (MTO, Medium-Term Objective). Sen tehtävänä on varmistaa turvamarginaali perussopimuksen alijäämä- ja velkaviitearvoihin nähden sekä julkisen talouden kestävyys. MTO:n saavuttamista ohjataan ja arvioidaan vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevässä osassa, jonka tehtävä on varmistaa, että finanssipolitiikka on kestävää normaalin suhdannevaihtelun aikana.

Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan nimelliset monivuotiset rahoitusasematavoitteet koko julkiselle taloudelle ja tavoite kullekin julkisen talouden alasektorille. Tavoitteet on asetettava siten, että ne johtavat vähintään MTO:n saavuttamiseen.

Vakaus- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeuslauseke otettiin ensimmäistä kertaa käyttöön keväällä 2020, kun Euroopan komissio antoi 20.3.2020 tiedonannon vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen aktivoinnista. EU:n valtiovarainministerit antoivat tämän jälkeen 23.3.2020 yhteisen julkilausuman, jossa yhdyttiin komission arvioon siitä, että vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen käyttöönoton edellytykset täyttyivät. Komissio totesi syksyllä 2020 yleisen poikkeuslausekkeen olevan voimassa vuonna 2021. Kevään 2021 finanssipoliittista ohjausta koskevassa tiedonannossa komissio ilmoitti taloudellisista ehdoista, joiden täytyessä poikkeuslausekkeen voimassaolo voidaan päättää ja tämän pohjalta totesi kevätennusteen 2021 pohjalta voimassaolon jatkuvan myös vuoden 2022 loppuun asti. Kevään 2022 finanssipoliittista ohjausta koskevassa tiedonannossa komissio totesi yleisen poikkeuslausekkeen voimassaolon päättyvän vuoden 2023 alussa. Mutta ottaen huomioon vallitsevan epävarmuuden asiaa arvioidaan vielä komission kevätennusteen perusteella. Julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen päivityksen yhteydessä keväällä 2022 on huomioitu myös muutostarve poikkeuksellisten olosuhteiden määrittelyn osalta.

Julkisen talouden alijäämä alitti kolmen prosentin rajan vuonna 2021 ja oli 2,6 prosenttia. Velka-suhde oli 65,8 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vielä keväällä komissio arvioi artiklan 126 kohdan 3 mukaisessa raportissaan sekä alijäämä- että velkakriteerin rikkoutuvan, mutta jo tällöin alijäämän osalta poikkeaminen todettiin väliaikaiseksi, koska viitearvo alitettaisiin vuonna 2022 komission kevätennusteen mukaan. Komissio ei kuitenkaan poikkeuksellisesta epävarmuudesta johtuen ehdottanut liiallisen alijäämän menettelyn käynnistämistä Suomen tai muidenkaan jäsenmaiden kohdalla. Valtiovarainministeriön kevään 2022 arvio on, että Suomi noudatti alijäämä-, mutta ei velkakriteeriä vuonna 2021.

Komissio ei keväällä 2021 antanut lainkaan suosituksia maakohtaisiksi suosituksiksi. Tämän sijaan finanssipolitiikkaa koskevia suosituksia annettiin vakausohjelman arvioissa, jotka neuvosto hyväksyi kesäkuussa 2021. Suomi noudatti neuvoston hyväksymiä suosituksia vuonna 2021 ylläpitäen elvyttävää finanssipolitiikan viritystä talouden olosuhteiden salliessa.

3.1.3 Julkisen talouden tila vuonna 2021

Kuvio 4. Julkisyhteisöjen menot lajeittain 2021

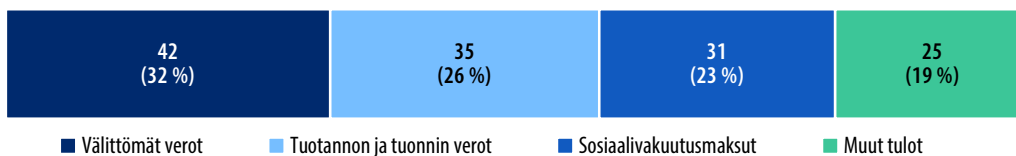
Miljardia euroa ja prosenttia kokonaismenoista



Lähde: Tilastokeskus

Kuvio 5. Julkisyhteisöjen tulot lajeittain 2021

Miljardia euroa ja prosenttia kokonaistuloista



Lähde: Tilastokeskus

Suomen julkinen talous on ollut alijäämäinen jo pitkään. Julkista taloutta ovat heikentäneet väestön ikärakenteen muutoksesta johtuva ikäsidonnaisten menojen kasvu ja 2010-luvun alkupuolella koettu hidas talouskasvu. Sopeutustoimet ja talouskasvun elpyminen pienensivät alijäämää edellisen vuosikymmenen loppupuolella. Julkisen talouden alijäämä kasvoi mittavaksi vuonna 2020 heikon suhdannetilanteen ja koronavirusepidemian myötä toteutettujen tukitoimien vuoksi.

Julkisen talouden menojen ja tulojen välinen epätasapaino pieneni voimakkaasti vuonna 2021 edellisvuoden huomattavan suuresta alijäämästä. Julkista taloutta vahvisti erityisesti talouskasvun ja työllisyyden kohenemisen tuottama ripeä vero- ja sosiaaliturvamaksutulojen kasvu. Lisäksi talouden taantuman väistyminen vähensi elvytys- ja tukitoimien tarvetta.

Julkisyhteisöjen menoja alensivat julkiset erityisesti koronavirusepidemiaan liittyvien menojen pieneneminen. Kokonaistulot kasvoivat vuonna 2021. Verotulojen ja sosiaaliturvamaksujen kertymä kasvoi ripeästi. Suurimpia yksittäisinä tekijöitä olivat ansio- ja pääomatuloverojen kasvaminen sekä sosiaaliturvamaksujen kasvu. Suhdannevaihtelut heijastuvat selvimmin valtiontalouteen erityisesti verotulojen suuren suhdanneherkkyyden vuoksi. Valtionhallinnon rahoitusasema koheni viisi miljardia euroa ja oli 8,1 miljardia euroa eli 3,2 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen alijäämäinen.

Julkisen talouden alasektoreista paikallishallinnon rahoitusasema heikkeni aavistuksen, 0,7 miljardia euroa. Erityisesti kulutusmenojen kasvu oli nopeaa. Työeläkelaitosten ylijäämä palautui lähelle yhtä prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vahvan maksutulo- ja omaisuustulokehityksen johdosta. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema oli hieman ylijäämäinen. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasemaa vahvisti työttömyystilanteen helpottaminen.

Julkisyhteisöjen nettorahoitusvarallisuus kasvoi nopeasti vuonna 2021 ja oli 71,6 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Julkisyhteisöjen nettorahoitusvarat ovat kasvaneet viime vuosina lähinnä sosiaaliturvarahastojen varojen kasvun ansiosta, valtion nettovarallisuus supistui jälleen hieman. Julkisyhteisöjen yhteenlaskettu nettorahoitusvarallisuus, eli rahoitusvarojen ja velkojen erotus, oli 181,2 miljardia euroa vuoden 2021 lopussa, mikä oli 28,7 miljardia enemmän kuin vuonna 2020.

Julkisyhteisöistä sosiaaliturvarahastojen nettorahoitusvarat ovat positiiviset, valtionhallinnon ja paikallishallinnon negatiiviset. Vuoden aikana valtionhallinnon nettorahoitusvarat supistuivat yhteensä 4,2 miljardia euroa. Vuoden lopussa valtion velka ylitti rahoitusvarat 64,8 miljardilla eurolla. Paikallishallinnon nettorahoitusvarat kasvoivat 0,4 miljardia euroa. Työeläkelaitosten ja muiden sosiaaliturvarahastojen nettorahoitusvarat kasvoivat vuoden 2021 aikana 32,5 miljardilla eurolla. Vuoden lopussa sosiaaliturvarahastojen varojen ja velkojen erotus oli 253,0 miljardia euroa. Työeläkelaitosten rahoitusvarat olivat 256,3 miljardia euroa. Tiedot perustuvat Tilastokeskuksen julkisyhteisöjen rahoitustilinpitoon.

3.2 Valtionalous

3.2.1 Valtionalouden kokonaislaskelmat

Valtionalouden kokonaislaskelmien (tuotto- ja kululaskelma sekä tase) tarkoituksena on parantaa kokonaiskuvaa valtioneuvoston ohjausvallan alaisesta valtionaloudesta (valtio-oikeushenkilö). Kokonaislaskelmat antavat erillisiä tilinpäätöslaskelmia tarkemman kuvan valtionalouden liikekirjanpidon mukaisesta tuloksesta ja taseen rakenteesta. Kokonaislaskelmat on laadittu yhdistelemällä talousarviotalouden, valtion liikelaitoskonsernien ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen tilinpäätöstiedot.

Kirjanpitosääntöjen mukaisesti laadittavat konsernilaskelmat perustuvat määräysvaltakriteeriin. Tällaiset laskelmat sisältäisivät nykyisten kokonaislaskelmien sisältämien talousarviotalouden, rahastotalouden ja liikelaitostalouden lisäksi valtionyhtiöt ja mahdollisesti myös valtion osakkuusyhtiöt sekä liikelaitoskonsernien osakkuusyhtiöt.

Valtion määräysvallassa (yli 50 prosentin osuus äänivallasta, luettelo yhtiöistä on hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2 esitettyssä valtion tilinpäätöksen liitteessä 7) olevat yhtiöt ja osakkuusyhtiöt

ovat mukana laskelmissa käyttöomaisuusarvopapereissa. Valtiontalouden kokonaislaskelmat, joita ei tilintarkasteta, on laadittu edellä mainittujen yksiköiden virallisten tilinpäätösten perusteella. Laskelmat ovat tarkemmin esitettyinä hallituksen vuosikertomuksen liitteen 2 luvussa 6.

Valtion kokonaistuotto- ja kululaskelmasta ja -taseesta on eliminoitu valtiontalouden sisäisten erien vaikutus eli valtion virastojen, rahastojen ja liikelaitoskonsernien keskinäiset tapahtumat. Merkittäviä eliminointierä ovat sisäiset vuokrat, liikelaitoskonsernien pääomat ja voittojen tuloutukset, rahastojen kassavarat, valtion sisäiset eläkemaksut ja siirrot talousarviotalouteen.

Koronavirusepidemian vuoksi sekä vuosi 2020 että 2021 olivat poikkeuksellisia, mikä näkyy etenkin vuoden 2020 kokonaistuotto- ja kululaskelmassa kulujäämän kasvuna ja kokonaistaseessa kassavarojen sekä vieraan pääoman määrän kasvuna erityisesti talousarviotalouden osalta. Katsaus talousarviotalouden tuottoihin ja kuluihin sekä taseeseen löytyy hallituksen vuosikertomuksen luvusta 3.2.2.

Tuotto- ja kululaskelma

Taulukko 7. Valtion kokonaistuotto- ja kululaskelma, miljoonaa euroa

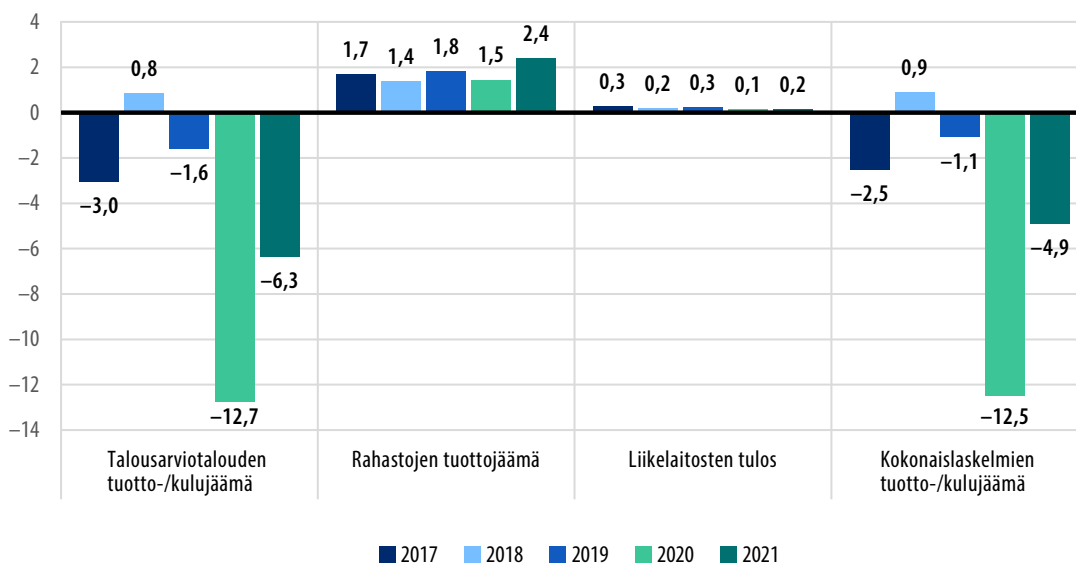
	1.1.–31.12.2020	1.1.–31.12.2021
Toiminnan tuotot	3 403	4 530
Toiminnan kulut	11 005	10 631
Jäämä I	–7 602	–6 100
Rahoitustuotot	1 886	2 467
Rahoituskulut	1 109	993
Osuus osakkuusyritysten tuloksesta	11	11
Satunnaiset tuotot	197	146
Satunnaiset kulut	26	15
Jäämä II	–6 643	–4 484
Siirtotalouden tuotot	1 448	1 717
Siirtotalouden kulut	49 470	48 746
Jäämä III	–54 665	–51 513
Tuotot veroista ja pakollisista maksuista	42 140	46 611
Vähemmistöosuus*	0,1	0,1
Tilikauden tuotto-/kulujäämä	–12 525	–4 902

* Liikelaitoskonsernien vähemmistöosuus

Tuotto- ja kululaskelma osoittaa, ovatko tilikauden aikana saadut tuotot riittäneet kattamaan tilikauden aikaiset kulut. Vuonna 2021 kokonaistuotto- ja kululaskelman kulujäämä oli 4,9 miljardia (12,5 miljardia) euroa. Kulujäämä vuonna 2021 oli 7,6 miljardia euroa vähemmän negatiivinen kuin vuonna 2020. Tähän ovat vaikuttaneet pääasiassa toiminnan tuottojen kasvu, toiminnan kulujen väheneminen, rahoitustuottojen kasvu, siirtotalouden tuottojen kasvu ja siirtotalouden kulujen väheneminen sekä verotulojen kasvu.

Seuraavassa kuviossa on esitetty kokonaistuotto- ja kululaskelman tuotto-/kulujäämä sekä talousarvionalouden tuotto-/kulujäämä, rahastotalouden tuottojäämä ja liikelaitoskonsernien voitto erillisesti raportoituna vuosilta 2017–2021.

Kuvio 6. Tuotto- ja kulujäämät 2017–2021, miljardia euroa



Valtion kokonaistuotto- ja kululaskelman kulujäämä -4,9 miljardia euroa oli 1,1 miljardia euroa suurempi kuin talousarvionalouden (-6,3 miljardia euroa), valtion liikelaitosten (0,2 miljardia euroa) sekä talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen (2,4 miljardia euroa) suoraan yhteenlasketut tuotto- ja kulujäämät. Ero johtuu sisäisten erien eliminoimisesta, joista suurimpia ovat rahastosiirot ja liikelaitosten voitontuloutukset talousarvionalouteen:

- Valtion Eläkerahaston talousarvioon suorittamien siirtojen eliminointi vähentää siirtotalouden tuottoja ja talousarviosiirtoja 1,9 miljardia euroa.
- Valtion Eläkerahastolle tilitetyt eläkemaksut vähentävät muita tuottoja ja henkilöstöku-
luja 0,7 miljardia euroa.

- Senaatti-kiinteistöjen saamat vuokrat valtion talousarviotalouden virastoilta ja Metsä-hallitukselta vähentävät vuokratuottoja ja vuokrakuluja 0,7 miljardia euroa.
- Valtion talousarviotaloudesta valtion televisio- ja radiorahastoon (0,5 miljardia euroa) ja Valtiontakuurahastoon (0,4 miljardia euroa) tehtyjen siirtojen eliminointi vähentää siirtotalouden kuluja ja talousarviosiirtoja yhteensä 0,9 miljardia euroa.
- Liikelaitosten voiton tuloutusten eliminoinnit vähentävät rahoitustuottoja ja kasvattavat kokonaistaseen omaa pääomaa 0,2 miljardia euroa.

Tase

Tase kuvaa tilinpäätösajankohdan taloudellista asemaa eli omaisuus- ja velkaeriä. Omaisuuserät sisältävät kansallisomaisuuden (kulttuuri- ja luontoperintöä oleva omaisuus, esimerkiksi historialliset rakennukset ja kansallispuistot), käyttöomaisuuden ja muut pitkävaikutteiset menot (esimerkiksi maa-alueet, rakennukset ja tietojärjestelmät) sekä vaihto-omaisuuden ja rahoitusomaisuuden.

Velkaerät sisältävät varaukset (vain rahastoilla) sekä vieraan pääoman jaoteltuna pitkä- ja lyhytaikaisiin velkoihin. Pitkäaikaiseksi katsotaan velka tai se osa velasta, joka erääntyy maksettavaksi yhden vuoden tai sitä pitemmän ajan kuluttua. Oma pääoma kuvaa nettovarallisuutta, kun omaisuuseristä vähennetään varaukset ja vieras pääoma. Vuonna 2021 kokonaistaseen mukainen vieras pääoma kasvoi 4,3 miljardia euroa.

Taulukko 8. Valtion kokonaistase, miljoonaa euroa

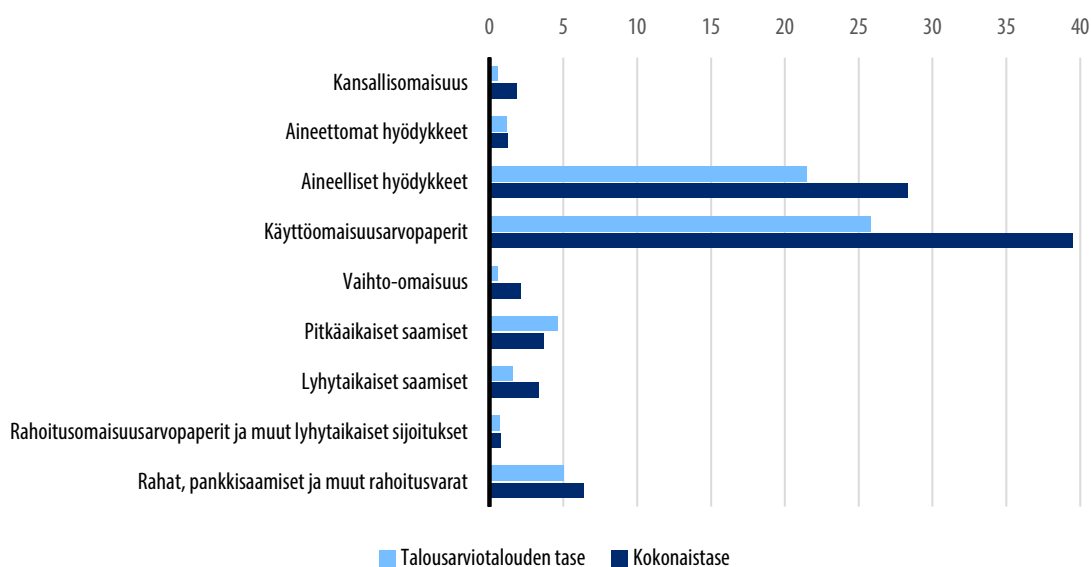
Vastaavaa	31.12.2020	31.12.2021
Kansallisomaisuus	1 790	1 856
Aineettomat hyödykkeet	1 178	1 217
Aineelliset hyödykkeet	28 185	28 352
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset	38 873	39 478
Käyttöomaisuus ja muut pitkäaikaiset sijoitukset yhteensä	68 236	69 046
Vaihto-omaisuus	1 700	2 152
Pitkäaikaiset saamiset	2 962	3 699
Lyhytaikaiset saamiset	3 836	3 368
Rahoitusomaisuusarvopaperit ja muut lyhytaikaiset sijoitukset	457	787
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	8 963	6 377
Vaihto- ja rahoitusomaisuus yhteensä	17 918	16 383
Vastaavaa yhteensä	87 945	87 285

Vastattavaa	31.12.2020	31.12.2021
Oma pääoma		
Oma pääoma	–46 505	–51 431
Vähemmistöosuus*	5	5
Rahastojen pääomat (muut valtion rahastot ja lahjoitetut varat)	9	10
Varaukset	21	20
Vieras pääoma		
Pitkäaikainen	102 744	109 509
Lyhytaikainen	31 671	29 173
Vieras pääoma yhteensä	134 415	138 682
Vastattavaa yhteensä	87 945	87 285

* Liikelaitoskonsernin vähemmistöosuus

Seuraavassa kuviossa on kuvattu omaisuuserien jakautuminen talousarviotalouden taseessa ja kokonaistaseessa vuonna 2021. Valtion omaisuuseristä kokonaistaseessa korostuvat käyttöomaisuusarvopaperit ja aineelliset hyödykkeet, jotka talousarviotalous omistaa suoraan tai rahastojen ja liikelaitosten kautta.

Kuvio 7. Taseen omaisuuserien jakautuminen 2021, miljardia euroa



Valtion kokonaistaseen loppusumma 87,3 miljardia euroa oli 13 miljardia euroa pienempi kuin talousarviotalouden (61,5 miljardia euroa), liikelaitoskonsernien (8,9 miljardia euroa) ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen (29,9 miljardia euroa) eliminoimaton yhteenlaskettu taseiden loppusumma. Tämä johtuu yhdistämisistä ja eliminoinneista, joista suurimpia ovat:

- Liikelaitoskonsernien omaisuus, kuten rakennukset ja maa-alueet, ilmoitetaan talousarviotalouden taseessa sijoituksina liikelaitoskonsernien omaan pääomaan, kun taas kokonaistaseessa ne raportoidaan omaisuuserän luonteen mukaisesti. Liikelaitosomistuksen eliminointi vähentää käyttöomaisuussijoituksia ja omaa pääomaa 6,1 miljardia euroa.
- Rahastojen kassavarat ovat osa valtion kassaa. Siten rahastojen yhdistylisaamisten eliminointi vähentää kokonaistaseessa pankkisaamisia ja lyhytaikaisia velkoja 5,4 miljardia euroa.
- Valtion Eläkerahaston talousarvioon suorittamien siirtojen eliminointi vähentää kokonaistaseen omaa pääomaa ja siirtotalouden tuottoja valtionhallinnolta 1,9 miljardia euroa.
- Liikelaitoskonsernien voiton tuloutusten eliminoinnit lisäävät omaa pääomaa ja vähentävät rahoitustuottoja 0,2 miljardia euroa.

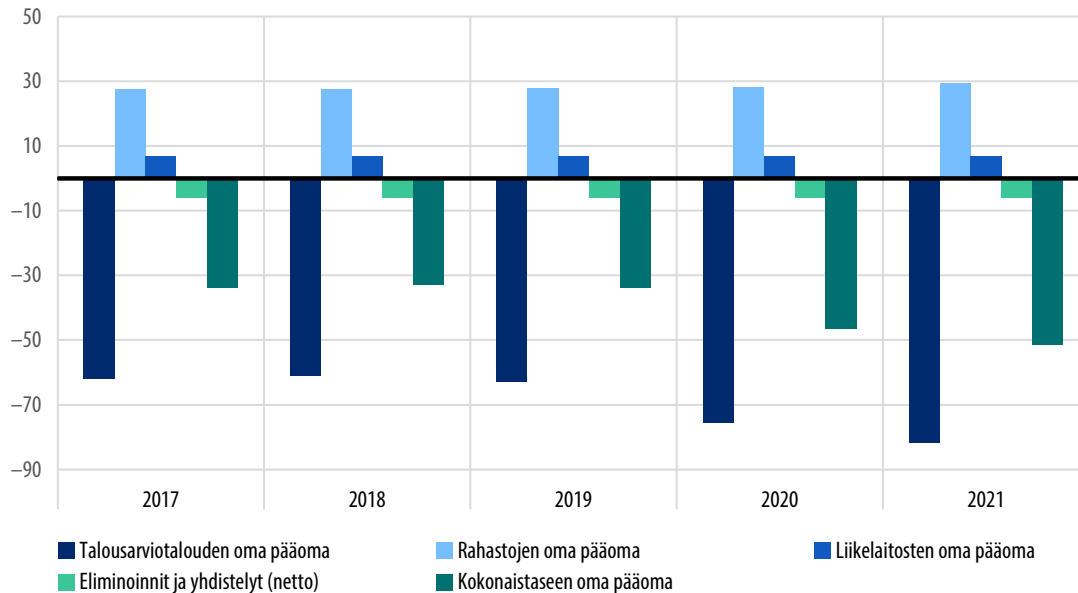
Vieras pääoma

Vieraaseen pääomaan luetaan otetut euromääräiset ja valuuttamääräiset lainat, siirtovelat, ostovelat sekä muut pitkä- ja lyhytaikaiset velat. Vuonna 2021 talousarviotalouden vieras pääoma oli yhteensä 143,4 miljardia euroa. Kokonaistaseen mukainen vieras pääoma oli yhteensä 138,7 miljardia euroa 31.12.2021, kasvua oli vuoteen 2020 verrattuna yhteensä 4,3 miljardia euroa.

Talousarviotaloudella oli vuonna 2021 lainoja yhteensä 130,8 miljardia euroa, liikelaitoksilla 1,7 miljardia euroa ja Valtiontakuurahastolla 0,3 miljardia euroa. Kokonaistaseessa lainoja oli 131,4 miljardia euroa, mikä on noin 4,8 miljardia euroa enemmän kuin vuonna 2020. Lainojen eliminointeja oli 1,4 miljardia euroa.

Oma pääoma

Valtion kokonaistaseen oma pääoma muodostuu talousarviotalouden, rahastojen ja liikelaitosten omasta pääomasta. Valtion kokonaistaseen oma pääoma vuonna 2021 oli 51,4 miljardia euroa negatiivinen. Vuoteen 2020 nähden oma pääoma väheni noin 4,9 miljardia euroa.

Kuvio 8. Oman pääoman kehitys 2017–2021, miljardia euroa

Valtion kokonaistaseen mukainen oma pääoma on selkeästi vähemmän negatiivinen kuin valtion talousarviotalouden oma pääoma. Tämä johtuu sekä rahastojen että liikelaitoskonsernien oman pääoman positiivisuudesta.

Julkisesti noteeratut arvopaperit

Seuraavassa taulukossa on kuvattu valtion talousarviotalouden, Valtion Eläkerahaston, Solidium Oy:n ja Ilmatorahasto Oy:n julkisesti noteerattujen arvopapereiden kirjanpito- ja markkina-arvot. Valtion talousarviotaloudesta on esitetty ainoastaan käyttöomaisuuteen ja muihin pitkäaikaisiin sijoituksiin luettavat sijoitukset.

Taulukko 9. Julkisesti noteeratut osakkeet ja osuudet, miljardia euroa

		Yhteensä 2020	Yhteensä 2021	Muutos 2020–2021	Muutos 2012–2021 %
Talousarviotalous	Kirjanpitoarvo	5,5	5,7	0,2	3,1
	Markkina-arvo	26,0	25,0	-1,0	-3,8
Valtion Eläkerahasto	Kirjanpitoarvo	12,4	12,6	0,2	1,9
	Markkina-arvo	17,4	18,8	1,4	8,2

		Yhteensä 2020	Yhteensä 2021	Muutos 2020–2021	Muutos 2012–2021 %
Solidium Oy*	Kirjanpitoarvo	7,8	9,3	1,5	18,3
	Markkina-arvo	7,8	9,3	1,5	18,3
Ilmastorahasto Oy**	Kirjanpitoarvo	3,8	2,8	–1,0	–25,0
	Markkina-arvo	3,8	2,8	–1,0	–25,0
Yhteensä	Kirjanpitoarvo	29,5	30,4	0,9	3,0
	Markkina-arvo***	55,0	55,9	0,9	1,7

* Solidium Oy ei laadi tilinpäätöstä kalenterivuoden viimeisen päivän tilanteesta. Solidium Oy arvostaa julkisesti noteeratut osakkeet markkinahintaan, siten osakeomistusten kirjanpitoarvona on esitetty ko. markkina-arvo 31.12.2021 ja 31.12.2020. Vastaavasti rahamarkkinasijoitusten kirjanpitoarvona on esitetty niiden markkina-arvo 31.12.2021 ja 31.12.2020.

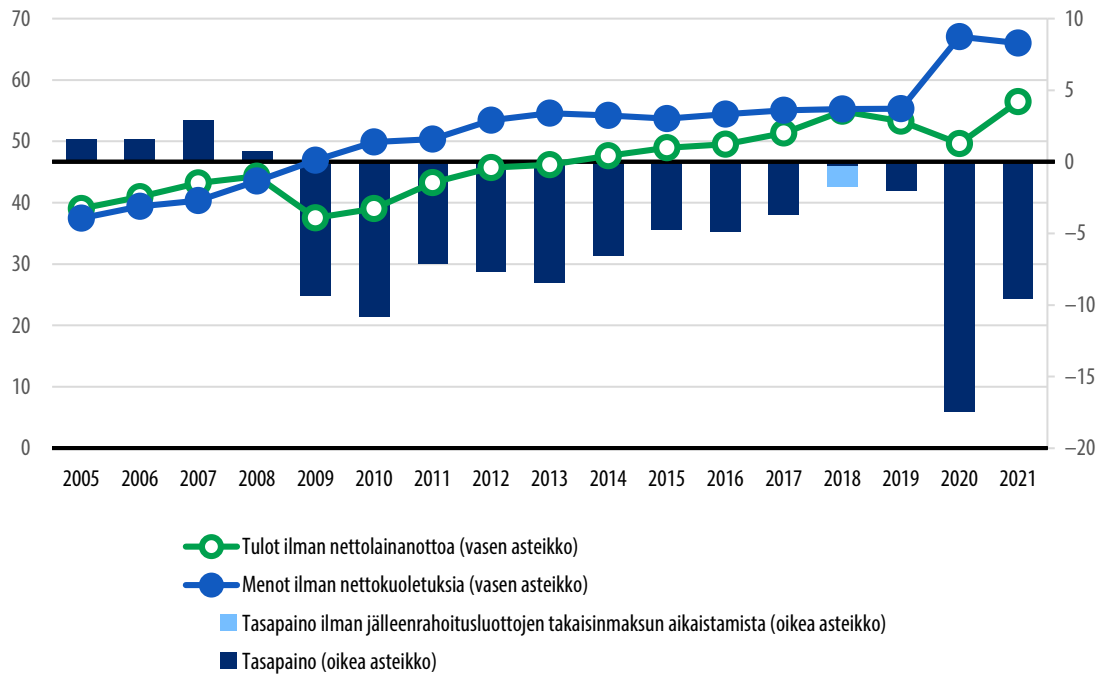
** Ilmastorahasto Oy:n tase koostuu lähinnä Neste Oyj:n omistuksesta.

*** Venäjä hyökkäsi Ukrainaan 24.2.2022. Hyökkäyksen johdosta EU ja monet muut maat ovat asettaneet Venäjää kohtaan voimakkaita talouspakotteita, joiden vaikutusta Suomen talouteen ei ole pystytty vielä ennustamaan. Kuitenkin esimerkiksi valtion merkittävistä osake-omistuksista Fortumin osakkeen pörssikurssi on laskenut tilinpäätöshetkestä noin 35 prosenttia ja Nesteen noin 18 prosenttia (tilanne 15.3.2022).

3.2.2 Valtion budjettitalouden talousarvio ja tilinpäätös

Valtion budjettitalous on ollut alijäämäinen vuodesta 2009 lähtien. Alijäämä oli kuitenkin pienentynyt ennen vuotta 2019, jolloin alijäämä kääntyi jälleen kasvuun. Vuonna 2020 alijäämä kasvoi merkittävästi koronavirustilanteen vaikutuksesta ja alijäämä oli poikkeuksellisen suuri myös vuonna 2021, vaikka laskua edellisestä vuodesta olikin.

Budjettitalouden alijäämä oli vuoden 2021 tilinpäätöksen mukaan 9,6 miljardia euroa eli 7,8 miljardia euroa edellisvuotta pienempi. Budjettitalouden alijäämällä tarkoitetaan budjettitalouden tulojen (pois lukien nettolainanotto) ja menojen erotusta.

Kuvio 9. Budjettitalouden tulot, menot ja tasapaino, miljardia euroa

Talousarvio ja lisätalousarviot

Valtion vuoden 2021 varsinaisessa talousarviossa määrärahojen yhteismäärä oli 65,2 miljardia euroa, mikä on 7,5 miljardia euroa enemmän kuin vuoden 2020 varsinaisessa talousarviossa. Koronaviruspandemian myötä vuonna 2020 hyväksyttiin yhteensä seitsemän lisätalousarviota ja hyväksytyjen määrärahojen yhteismäärä oli 68,8 miljardia euroa. Verrattuna vuoden 2020 lopulliseen talousarvioon, vuoden 2021 varsinaisen talousarvion määrärahojen yhteismäärä oli siis 3,6 miljardia euroa matalampi. Budjettitalouden alijäämäksi arvioitiin vuoden 2021 varsinaisessa talousarviossa 11,7 miljardia euroa.

Vuonna 2021 eduskunta hyväksyi yhteensä neljä lisätalousarviota. Hallinnonalojen määrärahatasoa korotettiin yhteensä 2,6 miljardilla eurolla. Määrärahoja kohdennettiin myös vuonna 2021 koronaviruspandemiaan liittyviin menoihin, kuten rokotehankintoihin ja valtiontukiin pandemiasta kärsineille toimialoille. Määrärahoja kohdennettiin lisätalousarvioissa merkittävästi myös muun muassa Valtiontakuurahaston sekä eräiden valtionyhtiöiden pääomituksiin.

Vuoden 2021 ensimmäisessä lisätalousarviossa lisättiin määrärahoja yhteensä 394 miljoonalla eurolla sekä korotettiin tuloarviota yhteensä 415 miljoonalla eurolla ennakoitua paremman talouskehityksen vuoksi. Määrärahoja lisättiin muun muassa koronavirustilanteesta johtuviin tarpeisiin, kuten rokotteiden hankintaan, työttömyysturvan muutoksiin, sekä lasti- ja matkustaja-alusten liikennöinnin tukeen.

Vastaavasti toisessa lisätalousarviossa lisättiin määrärahoja yhteensä 277 miljoonalla eurolla. Määrärahoista 226 miljoonaa euroa kohdistui tukipakettiin kulttuuri-, liikunta- ja tapahtuma-alalle.

Vuoden 2021 kolmas lisätalousarvio oli selvästi suurempi kuin muut, sillä määrärahoja lisättiin yhteensä noin 2,2 miljardia euroa. Kolmannessa lisätalousarviossa budjetoitiin EU:n elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpanoa varten yhteensä 117 miljoonaa euroa määrärahoja ja 121 miljoonaa euroa valtuuksia vuodelle 2021. Määrärahat jakautuivat neljään pilariin, jotka ovat vihreä siirtymä, digitalisaatio ja datatalous, työllisyysasteen ja osaamistason nostaminen sekä sosi-aali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuuden vahvistaminen. Rahoitusta kohdennettiin useille eri momenteille ja pääluokille. Elpymis- ja palautumissuunnitelman lisäksi kolmannessa lisätalousarviossa lisättiin rahoitusta myös muun muassa lapsille ja nuorille koronavirustilanteesta aiheutuvien vaikutusten lieventämiseksi, työttömyysturvan määräaikaiseen laajentamiseen, turveyrittäjien tukemiseen, ulkovartiolaivojen hankintaan sekä koronavirusrokotteiden hankintaan.

Vuoden neljännessä lisätalousarviossa korotettiin merkittävästi tuloarvioita ennakoitua paremman talouskehityksen vuoksi. Verotuloarviota korotettiin yhteensä 1,5 miljardilla eurolla, jota selittää erityisesti ansio- ja pääomatuloverokertymän ennakoitua parempi kehitys muun muassa ennakoitua paremman työllisyystilanteen vuoksi. Vastaavasti määrärahoja neljännessä lisätalousarviossa lisättiin 249 miljoonalla eurolla. Määrärahoja lisättiin muun muassa useille eri virastoille liittyen koronavirustilanteesta aiheutuneisiin kustannuksiin, alentuneiden rahapelituottojen kompensointiin edunsaajille sekä liikenneyhteyksien turvaamiseen.

Menokehystä palattiin noudattamaan vuonna 2021

Vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä 7.10.2019 vuodelle 2021 asetettiin menokehykseksi 50,3 miljardia euroa. Syksyllä 2020 vuoden 2021 kehystasoksi vahvistettiin hinta- ja kustannustasotarkistusten sekä rakenteellisten tarkistusten jälkeen 52,0 miljardia euroa.

Vuonna 2021 palattiin noudattamaan valtiontalouden menokehystä. Vaikeana jatkuneen koronavirustilanteen vuoksi vuodelle 2021 oli kuitenkin käytössä kehysääntöön liittyviä poikkeuksia. Koronavirustilanteeseen liittyvät välittömät terveysturvallisuuden menot katettiin kehyksen ulkopuolisina menoina. Lisäksi tilanteen epävarmuuden vuoksi vuodelle 2021 otettiin käyttöön ylimääräinen 500 miljoonan euron kehysvaraus käytettäväksi kertaluonteisiin ja finanssipoliittisesti pakollisiin koronavirustilanteesta aiheutuviin menotarpeisiin. Alun perin 500 miljoonan euron suuruista varausta korotettiin vuoden 2021 kolmannessa lisätalousarviossa 1,35 miljardilla eurolla yhteensä 1,85 miljardin euron tasolle. Käytössä oli myös kehysääntöön sisältyvä poikkeusolojen mekanismi, joka mahdollisti ylimääräiset 500 miljoonaa euroa kertaluonteisiin menoihin.

Kehysmenojen kokonaismäärä hallituksen vuoden 2021 talousarvioesityksessä (mukaan lukien täydentävä esitys) jätti 300 miljoonan euron lisätalousarviovarauksen ohella 40 miljoonan euron niin sanotun jakamattoman varauksen. Eduskunnan talousarviokäsittelyn jälkeen jakamatonta varausta jäi viisi miljoonaa euroa.

Hallituksen puoliväli- ja kehysriihessä keväällä 2021 tehtiin merkittäviä linjanmuutoksia hallituksen finanssipolitiikkaan. Koska Suomen talouden ja finanssipoliittisten tarpeiden kokonaiskuva poikkesi merkittävästi siitä, mikä tilanne oli syksyllä 2019 hallituksen ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman laatimisen aikaan, hallitus päätti korottaa vaalikauden kehystä vuosille 2022 ja 2023. Hallitus oli keväällä 2021 siinä tilanteessa, että koronavirustilanteen vuoksi harjoitetun poikkeuksellisen elvyttävän finanssipolitiikan vuoksi kehyksen liikkumatila ei enää mahdollistanut ennakoimattomien menomuutosten huomioon ottamista, eikä kaikkien hallituksen tarpeellisiksi katsomien uudistusten toteuttamista.

Tämän vuoksi vaalikauden kehystä korotettiin 900 miljoonalla eurolla vuodelle 2022 ja 500 miljoonalla eurolla vuodelle 2023. Lisäksi todettiin, että hallitusohjelman mukaiseen kehysääntöön sisältyvä poikkeusolojen mekanismi on käytössä vuosina 2021 ja 2022 mahdollistaen 500 miljoonan euron vuosittaiset kertaluonteiset menot. Koronavirustilanteeseen liittyvien välttämättömien terveyturvallisuuden menojen käsittelyä kehyksen ulkopuolisina menoina jatkettiin vuoden 2021 lisäksi myös vuosille 2022–2023.

Taulukko 10. Talousarviomenot vuonna 2021, miljoonaa euroa

	Hallituksen esitys ml. täydentävät esitykset	Kaikki menot	Kehykseen luettavat menot yhteensä	Hinta- ja rakennekorjattu kehystaso*	Lisätalous- arviovaraus	Jakamaton varaus**
Kehyspäättös 2021–2024		60 994	49 619	50 903	300	159
Hallituksen esitys	TAE ml. täydentävä esitys	65 210	51 160	52 000	300	540
Eduskunnan muutoksen jälkeen	TA 2021	65 245	51 195	52 000	300	505
Hallituksen esitys (ei muutoksia eduskunnassa)	LTAE I	394	177	52 023		651
Hallituksen esitys (ei muutoksia eduskunnassa)	LTAE II ml. täydentävä esitys	277	277	52 023		374
Hallituksen esitys	LTAE III	2 172	1 221	53 281		411
Eduskunnan muutosten jälkeen	LTA III	2 171	1 221	53 281		411
Hallituksen esitys esitys (ei muutoksia eduskunnassa)	LTAE IV	–249	278	53 271		123
Yhteensä		67 839	53 149	53 271		123

* Kehystasoon tehdyt hinta- ja rakennekorjaukset on esitetty kussakin hallituksen esityksessä erikseen.

** Tarkoittaa vaalikauden kehyksen, hallinnonaloille kohdennettujen menojen ja varausten erotusta. Jakamaton varaus sisältää vuoden 2021 talousarvioesityksestä (ml. täydentävä esitys) lähtien myös kehysvarauksen kertaluonteisiin ja finanssipoliittisesti pakollisiin koronavirustilanteesta aiheutuviin menotarpeisiin.

Valtion talousarvion toteutuminen

Valtion määrärahojen käyttö vuonna 2021 oli 66,0 miljardia euroa, joka on 1,8 miljardia euroa vähemmän kuin vuodelle 2021 oli budjetoitu lisätalousarviot mukaan lukien. Suurimmat määrärahojen alitukset liittyvät hävittäjähankinnan ajoitusmuutokseen, joka vaikuttaa puolustusministeriön hallinnonalan arvonlisäveromenoihin, sekä Valtiontakuurahaston 250 miljoonaa euroa ennakoitua pienempään rahoitustarpeeseen. Lisäksi työttömyysturvan tarve oli ennakoitua pienempää, mikä johtui ennakoitua paremmasta työllisyyskehityksestä ja joka heijastui usealle momentille. Myös energiatuen ja uusiutuvan energian tuotantotuen käyttö jäivät budjetoidusta, mitä selittää muun muassa kasvanut päästöoikeuden hinta, mikä teki uusiutuvan energian tuotannosta suhteellisesti kilpailukykyisempää ja siten vähensi tuen tarvetta.

Seuraavalle vuodelle siirtyvien siirtomäärärahojen määrä kasvoi edellisvuodesta 2,4 miljardilla eurolla ja seuraavalle vuodelle siirtyy käytettäväksi yhteensä 10,9 miljardia euroa, mikä on historiallisen korkea luku. Siirtyvä erä on kasvanut erityisesti monitoimihävittäjien hankintaan liittyen, sillä ajoitusmuutoksen myötä seuraavalle vuodelle siirtyy 1,5 miljardia euroa. Myös koronaviruspandemiaan liittyvien julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon valtionavustusten siirtyvä erä on kasvanut 718 miljoonalla eurolla, minkä lisäksi rokotteiden hankintamomentin siirtyvä erä on kasvanut 118 miljoonalla eurolla.

Valtion tulot nettolainanotto pois lukien olivat vuonna 2021 vastaavasti noin 800 miljoonaa euroa budjetoitua korkeammat. Verotulokertymä oli yhteensä 201 miljoonaa euroa korkeampi kuin mitä neljännessä lisätalousarviossa arvioitiin johtuen erityisesti ansio- ja pääomatuloveron (330 miljoonaa) sekä yhteisöveron (360 miljoonaa) ennakoitua paremmasta kehityksestä. Vastaavasti arvonlisäverokertymä jäi budjetoidusta yhteensä 540 miljoonaa euroa, mikä selittyy myös osin hävittäjähankinnan ajoitusmuutoksella.

Sekalaisten tulojen kertymä taas oli jopa 920 miljoonaa euroa arvioitua korkeampi, mikä johtuu ennen kaikkea siirtomäärärahojen peruutusten merkittävästä kasvusta, joita kertyi valtiolle yhteensä 791 miljoonaa euroa budjetoitua enemmän. Lisäksi päästöoikeuksien hintakehityksen myötä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan muut tulot olivat yhteensä 107 miljoonaa euroa arvioitua korkeammat. Valtion korkotulot, osakkeiden myyntitulot ja voiton tuloutukset olivat yhteensä 341 miljoonaa euroa budjetoitua pienemmät, mikä selittyy ennen kaikkea ennakoitua pienemmillä osinko- ja osakkeiden myyntituloilla.

Budjettitalouden alijäämä oli tilinpäätöksen mukaan pienempi kuin edellisenä vuonna ja myös pienempi kuin etukäteen arvioitiin. Tulojen ja menojen erotus eli alijäämä oli 9,6 miljardia euroa vuonna 2021, kun se edellisenä vuonna oli 17,4 miljardia euroa. Toteutunut nettolainanotto ja velanhallinta poikkesi vuonna 2021 merkittävästi budjetoidusta. Yhteensä nettolainanoton toteuma oli 4,3 miljardia euroa, kun vastaavasti budjetoitu nettolainanotto oli 12,2 miljardia euroa eli toteuma oli 7,9 miljardia euroa budjetoitua pienempi.

Merkittävää poikkeamaa nettolainanotossa selittävät toteutuneiden tulojen ja menojen poikkeama 2,6 miljardilla eurolla sekä kassatarvetta pienentävät erät ja likvidien varojen muutos yhteensä 5,3 miljardilla eurolla. Tähän sisältyy siirtomäärärahakannan kasvu 2,4 miljardilla eurolla.

Taulukko 11. Valtion talousarvion toteutuminen vuonna 2021, miljoonaa euroa

	Talousarviot 2021	Tilinpäätös 2021
Ansio- ja pääomatulovero	11 016	11 343
Yhteisövero	3 331	3 686
Arvonlisävero	20 695	20 152
Muut verot	11 511	11 572
Muut tulot	9 094	9 688
Yhteensä	55 647	56 441
Nettolainanotto ja velanhallinta*	12 192	4 307
Tuloarviot yhteensä	67 839	60 748
Kulutusmenot	18 497	18 156
Siirtomenot	46 220	44 795
Sijoitusmenot	2 270	2 179
Muut menot	852	871
Määrärahat yhteensä	67 839	66 002
Varainhoitovuoden yli-/alijäämä		–5 253
Tilinpäätösali jäämä (ml. edelliset vuodet)		–15 297

* Sisältää nettoutettuna velanhallinnan menoja

Seuraavassa taulukossa on tarkasteltu budjettitalouden määrärahojen tosiasiallista käyttöä vuoden aikana, toisin sanoen lukuihin sisältyy edellisiltä vuosilta siirtyneiden monivuotisten määrärahojen käyttö. Käyttö laski 0,8 prosenttia vuodesta 2020 ja oli 7,7 prosenttia vuodelle 2021 budjetoidua matalammalla tasolla. Pääluokkien välillä oli kuitenkin eroja toteuma-asteissa. Toteuma voi ylittää talousarvion määrän arviomäärärahojen tapauksessa sekä silloin, kun on käytetty edellisiltä vuosilta siirtyneitä määrärahoja.

Taulukko 12. Tulot ja määrärahojen käyttö 2020–2021, miljoonaa euroa

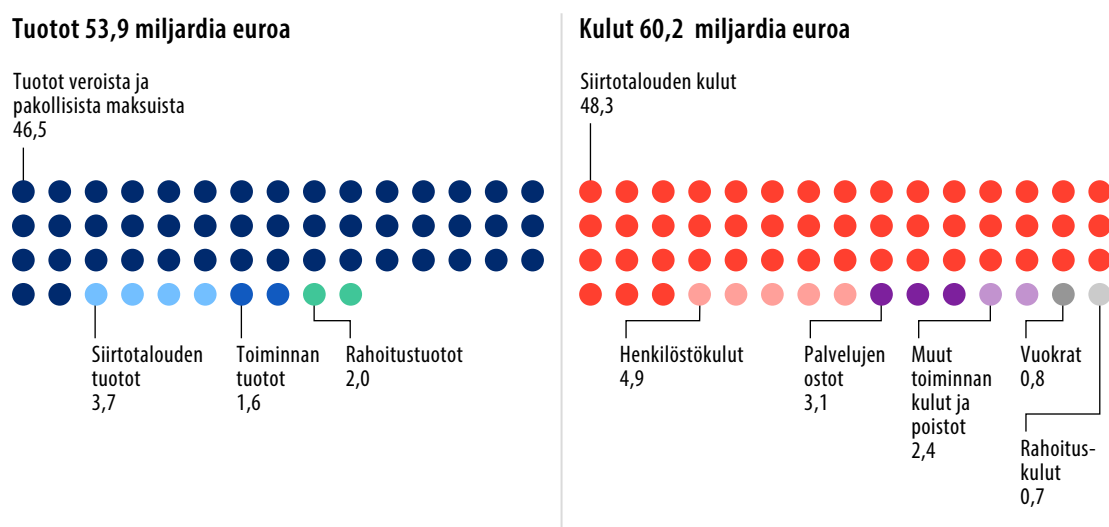
Tulot	2020	2021	Muutos 2020–2021	Talousarviot 2021	Toteuma- aste 2021
11. Verot ja veronluonteiset tulot	42 443	46 753	4 311	46 553	100 %
12. Sekalaiset tulot	5 740	7 152	1 411	6 231	115 %
13. Korkotulot, osakkeiden myyntitulot ja voiton tuloutukset	1 345	2 379	1 034	2 720	87 %
15. Lainat	19 063	4 465	–14 598	12 335	36 %
Yhteensä	68 591	60 748	–7 842	67 839	90 %

Määrärahojen käyttö	2020	2021	Muutos 2020–2021	Talousarviot 2021	Toteuma- aste 2021
21. Eduskunta	123	121	–2	129	94 %
22. Tasavallan presidentti	10	12	2	19	64 %
23. Valtioneuvoston kanslia	498	604	106	1 001	60 %
24. Ulkoministeriön hallinnonala	1 335	1 401	66	1 371	102 %
25. Oikeusministeriön hallinnonala	1 002	1 026	24	1 074	96 %
26. Sisäministeriön hallinnonala	1 516	1 539	23	1 788	86 %
27. Puolustusministeriön hallinnonala	2 979	2 844	–134	4 591	62 %
28. Valtiovarainministeriön hallinnonala	20 577	20 057	–521	19 921	101 %
29. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	7 320	7 360	39	7 524	98 %
30. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	2 730	2 552	–178	2 973	86 %
31. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	3 571	3 587	17	3 788	95 %
32. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	4 212	4 015	–196	4 545	88 %
33. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	16 065	16 394	329	17 974	91 %
35. Ympäristöministeriön hallinnonala	258	307	49	369	83 %
36. Valtionvelan korot	903	788	–115	771	102 %
Yhteensä	63 098	62 607	–491	67 839	92 %

Tuotot ja kulut

Valtion talousarvionalouden tuotto- ja kululaskelma sisältyy hallituksen vuosikertomuksen liitteeseen 2. Valtion tuotto- ja kululaskelma osoitti 6,3 miljardin euron kulujäämää vuodelta 2021. Vuonna 2020 kulujäämä oli 12,7 miljardia euroa.

Kuvio 10. Valtion talousarvionalouden tuotot ja kulut 2021



Taulukko 13. Talousarvionalouden tuotot vuosina 2017–2021, miljoonaa euroa

	2017	2018	2019***	2020	2021
Toiminnan tuotot	1 218	3 589*	1 424	1 384	1 557
Rahoituksen tuotot	1 765	1 934	1 820	1 364	1 974
Satunnaiset tuotot	26	603**	250	197	145
Siirtotalouden tuotot	3 209	3 226	3 325	3 387	3 661
Tuotot veroista ja pakollisista maksuista	43 259	44 478	45 360	42 058	46 534
Yhteensä	49 476	53 829	52 179	48 390	53 871

* Vuonna 2018 toiminnan tuotot olivat poikkeuksellisen suuret johtuen niihin kirjatusta kertaluontoisista osakkeiden ja omaisuuden myynti- ja luovutusvoitoista (2,2 miljardia euroa).

** Satunnaisien tuottojen määrä oli poikkeuksellisen suuri vuonna 2018 johtuen aiempiin vuosiin kohdistuneesta korjauskirjauksesta.

*** Vuonna 2020 muutettiin talousarvionalouden sisäisten erien eliminointikäytäntöä. Vuoden 2019 luvut on muutettu vastaamaan vuoden 2020 käytäntöä.

Valtion talousarvionalouden tuotot olivat vuonna 2021 edellisvuoteen verrattuna 5,5 miljardia euroa (11,4 prosenttia) suuremmat. Tuottojen kasvu johtuu pääosin rahoitus- ja verotuottojen lisääntymisestä.

Rahoitustuottojen kasvu 0,6 miljardilla eurolla johtuu saatujen osinkojen kasvulla. Vuonna 2021 rahoitustuottojen suurimmat erät olivat saadut osingot (1,57 miljardia euroa), Suomen Pankin voitontuloutus (100 miljoonaa euroa) ja liikelaitosten voiton tuloutukset (155 miljoonaa euroa). Tarkempi erittely saaduista osingoista on valtion tilinpäätöksen liitteellä 7.

Tuotot veroista ja pakollisista maksuista kasvoivat yhteensä 4,5 miljardia euroa. Eniten kasvoivat ansio- ja pääomatulovero (2,0 miljardia euroa) ja arvonlisävero (1,9 miljardia euroa). Verotuottoja käsitellään tarkemmin luvussa 3.2.4.

Toiminnan tuotot ja siirtotalouden tuotot kasvoivat yhteensä 0,5 miljardia euroa. Satunnaiset tuotot pienenivät hieman.

Siirtotalouden tuottojen suurimmat erät olivat tuotot EU:lta ja siirrot talousarvion ulkopuolisista valtion rahastoista. Näitä käsitellään tarkemmin luvuissa 3.2.5 ja 3.2.6.

Taulukko 14. Valtion maksullinen toiminta suoritelajeittain vuosina 2017–2021, miljoonaa euroa

	2017	2018	2019	2020	2021
Julkisoikeudelliset suoritteet	349	352	403	356	398
Markkinasuoritteet*	222	229	234	227	191
Erityislakien nojalla hinnoitellut suoritteet	342	353	329	310	318
Yhteensä**	912	934	965	893	907

* Valtion maksuperustelain (150/1992) mukaiset muut suoritteet, jotka hinnoitellaan liikeloudellisin perustein.

** Maksullisen toiminnan taulukon luvuissa ei ole mukana sponsorituloja, luottotappiokorjauksia, valtion viranomaisten välistä maksullista toimintaa (0,1 miljardia vuonna 2021) eikä palvelutoiminnan kustannusten korvauksia valtion virastoilta ja laitoksilta (0,5 miljardia vuonna 2021).

Maksullisen toiminnan tuotoissa ei ole tapahtunut suuria muutoksia edellisvuoteen verrattuna.

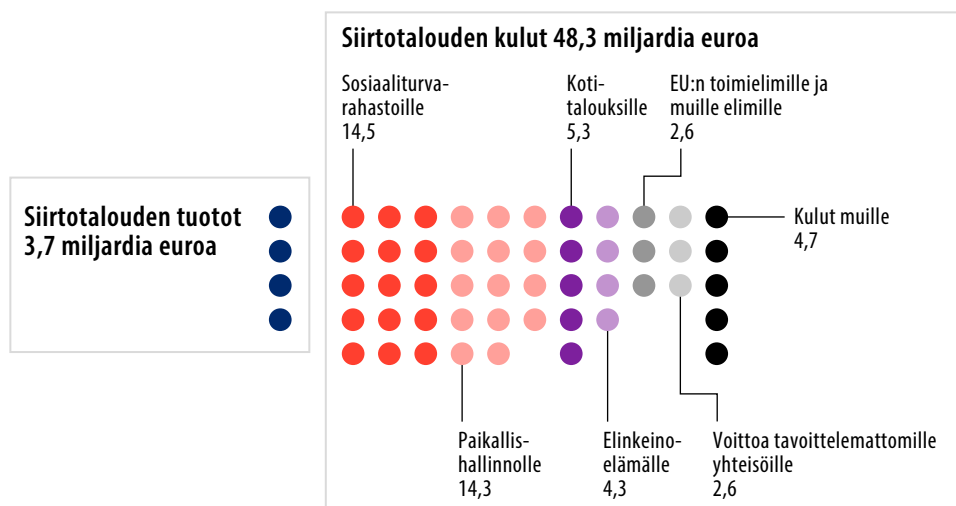
Valtion talousarvionalouden kulut olivat vuonna 2021 noin 0,9 miljardia euroa (1,5 prosenttia) edellisvuotta pienemmät.

Taulukko 15. Talousarviotalouden kulut vuosina 2017–2021, miljoonaa euroa

	2017	2018	2019*	2020	2021
Toiminnan kulut	9 759	9 952	10 441	11 040	11 126
Rahoituksen kulut	1 242	1 265	1 216	891	739
Satunnaiset kulut	11	154	6	26	15
Siirtotalouden kulut	41 502	41 611	42 105	49 180	48 339
Yhteensä	52 515	52 981	53 769	61 137	60 219

* Vuonna 2020 muutettiin talousarviotalouden sisäisten erien eliminointikäytäntöä. Vuoden 2019 luvut on muutettu vastaamaan vuoden 2020 käytäntöä.

Toiminnan kulujen suurin erä, 4,9 miljardia euroa, olivat henkilöstökulut. Valtion henkilöstöä käsitellään luvussa 3.2.3. Seuraavaksi suurin erä oli palvelujen ostot, 3,1 miljardia euroa.

Kuvio 11. Siirtotalouden tuotot ja kulut 2021

Siirtotalouden kulujen osuus kaikista kuluista oli 80 prosenttia. Siirtotalouden kulut olivat 0,8 miljardia euroa edellisvuotta pienemmät. Siirtotalouden kulut paikallishallinnolle vähenivät 0,6 miljardia euroa, mistä suurin osa johtuu kuntien valtionosuuksien pienenemisestä. Kuntataloutta käsitellään tarkemmin luvussa 3.4.

Siirtotalouden kuluissa sosiaaliturvarahastoille (vähennystä yhteensä 0,5 miljardia euroa) oli muutoksia useissa erissä, joista suurimpana olivat työttömyysetuuksista ja eläkkeistä johtuvat erät.

Seuraavaksi suurimmat muutokset olivat siirtotalouden kuluissa valtionhallinnolle (vähennystä 0,2 miljardia euroa) ja siirtotalouden kuluissa Euroopan unionin toimielimille ja muille elimille (kasvua 0,25 miljardia euroa). Koronaviruskriisin johdosta yrityksille maksettavat tuet kasvattivat siirtotalouden kuluja elinkeinoelämälle 0,1 miljardia euroa.

Tase

Valtion talousarviotalouden tase sisältyy hallituksen vuosikertomuksen liitteeseen 2. Taseen loppusumma oli 61,5 miljardia euroa, mikä on noin 1,7 miljardia euroa (3 prosenttia) pienempi kuin edellisenä vuonna.

Kuvio 12. Valtion talousarviotalouden varat ja velat 2021

Varat 61,5 miljardia euroa

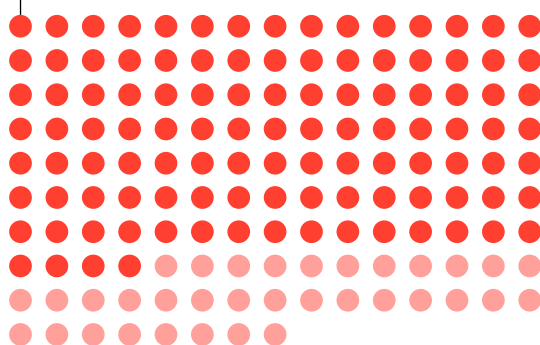
Käyttöomaisuus
esim. tiet, rautatiet ja käyttöomaisuusarvopaperit
48,5



Kansallisuusomaisuus
esim. arvokennukset
0,6

Velat 143,4 miljardia euroa

Pitkäaikainen
109,0



Lyhytaikainen
34,4

Suurimmat muutokset taseessa olivat valtionvelan ja kassavarojen määrän muutokset. Taseen mukainen valtionvelka lisääntyi 4,4 miljardilla eurolla 131,2 miljardiin euroon. Taseen mukaisella valtionvelalla tarkoitetaan pitkäaikaista vierasta pääomaa ja lyhytaikaisen vieraan pääoman seuraavana tilikautena maksettavat lyhennyksiä sekä lyhytaikaisia euromääräisiä lainoja. Valtionvelkaa käsitellään tarkemmin luvussa 3.2.7. Taseen pitkäaikainen vieras pääoma lisääntyi 6,4 miljardilla eurolla ja lyhytaikainen vieras pääoma väheni 1,8 miljardilla eurolla.

Kassavarojen muutos näkyy taseessa rahoitusomaisuusarvopaperit ja muut lyhytaikaiset sijoitukset -erässä (lisäystä 0,4 miljardia euroa) sekä rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat -erässä

(vähennystä 2,8 miljardia euroa). Riittävä maksuvalmius on voitu ylläpitää, vaikka valtion kassavaroja on pienennetty.

Käyttöomaisuuden ja muiden pitkäaikaisten sijoitusten suurimmat erät ovat tie- ja rautatierakenteet 18,2 miljardia euroa (18,4 miljardia euroa vuonna 2020) sekä osake- ja muut pitkäaikaiset euro-määräiset sijoitukset yhteensä 19,7 miljardia euroa (19,5 miljardia euroa vuonna 2020). Sijoitukset liikelaitoksiin olivat 6,1 miljardia euroa (6,1 miljardia euroa vuonna 2020). Tarkempi erittely sijoituksista on valtion tilinpäätöksen liitteellä 7. Valtion tekemiä investointeja on käsitelty hallituksen vuosikertomuksen liitteen 2 luvussa 6. Valtion yhtiöomistusta käsitellään luvussa 3.3 ja hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 4.

Valtion talousarviotalouden negatiivinen oma pääoma lisääntyi 6,3 miljardia euroa vuoden 2021 aikana kulujäämästä johtuen ja oli 81,9 miljardia euroa.

Taulukko 16. Talousarviotalouden tase, miljoonaa euroa

Vastaavaa	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019*	31.12.2020	31.12.2021
Kansallisuusomaisuus	547	549	554	567	570
Aineettomat hyödykkeet	848	959	1 037	1 128	1 204
Aineelliset hyödykkeet	20 922	21 142	21 094	21 389	21 464
Käyttöomaisuus-arvopaperit ja muut pitkä-aikaiset sijoitukset	23 050	24 728	24 992	25 589	25 814
Käyttöomaisuus ja muut pitkäaikaiset sijoitukset yhteensä	44 821	46 829	47 123	48 105	48 483
Vaihto-omaisuus	481	484	496	501	576
Pitkäaikaiset saamiset	5 728	3 631	3 857	4 191	4 602
Lyhytaikaiset saamiset	1 673	1 913	1 501	1 659	1 586
Rahoitusomaisuus-arvopaperit ja muut lyhytaikaiset sijoitukset	350	10	580	312	678
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	2 833	2 381	2 027	7 863	5 023
Vaihto- ja rahoitusomaisuus yhteensä	11 065	8 418	8 460	14 525	12 464
Vastaavaa yhteensä	56 433	55 796	56 137	63 197	61 516

Vastattavaa	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019*	31.12.2020	31.12.2021
Oma pääoma					
Valtion pääoma	-62 031	-61 183	-62 773	-75 520	-81 869
Rahastojen pääoma	9	7	9	9	10
Vieras pääoma					
Pitkäaikainen	92 686	92 575	86 737	102 570	108 995
Lyhytaikainen	25 768	24 397	32 164	36 139	34 381
Vieras pääoma yhteensä	118 455	116 972	118 901	138 708	143 376
Vastattavaa yhteensä	56 433	55 796	56 137	63 197	61 516

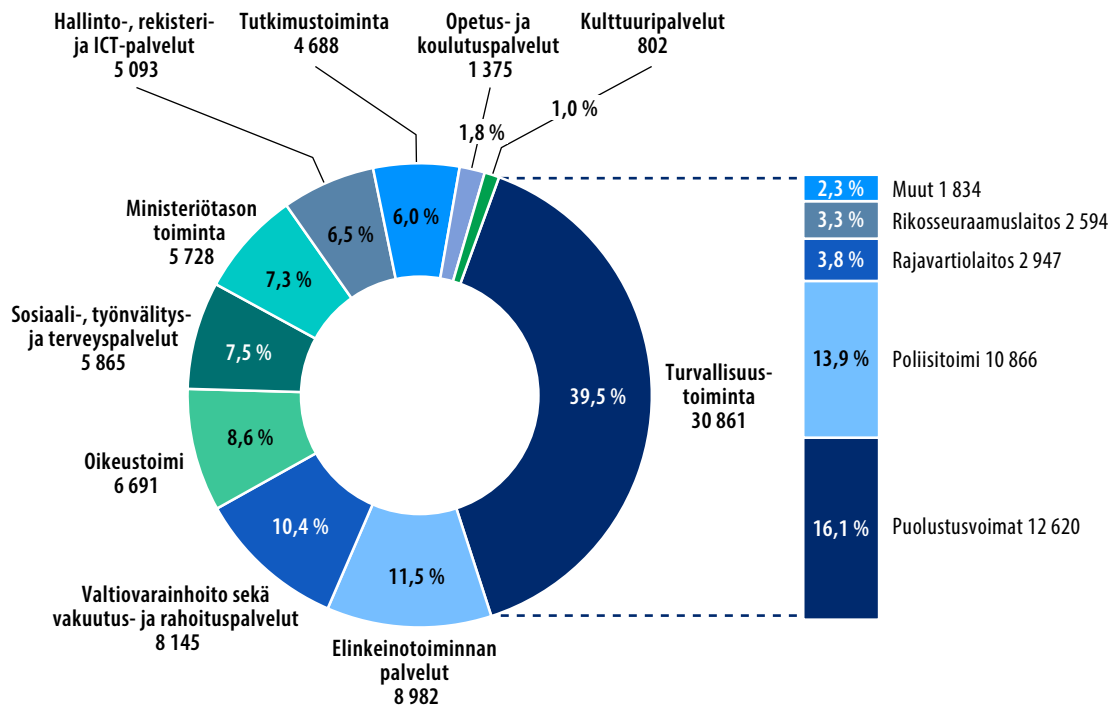
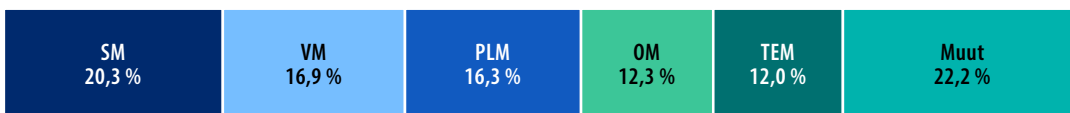
* Vuonna 2020 muutettiin talousarvionalouden sisäisten erien eliminointikäytäntöä. Vuoden 2019 luvut on muutettu vastaamaan vuoden 2020 käytäntöä.

3.2.3 Valtion henkilöstö, toimitilat ja ICT

Valtion henkilöstö

Valtion budjettitalouden virastoissa työskenteli vuoden 2021 lopussa 78 230 henkilöä, joka on 3,1 prosenttia työllisestä työvoimasta. Valtiohallinnon henkilöstömäärä oli alimmillaan (72 984) vuonna 2016, jonka jälkeen se on noussut vuodesta 2017 tasaisesti hieman vuosittain.

Yli puolet (53,5 prosenttia) valtion henkilöstöstä työskentelee sisä-, puolustus- ja valtiovarainministeriöiden hallinnonaloilla, joilla on useita suuria virastoja: poliisitoimi, Rajavartiolaitos, Puolustusvoimat, Verohallinto, Tulli sekä Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori. Toimialoista suurin on turvallisuustoiminta, joka kattaa 40 prosenttia valtion henkilöstöstä. Seuraavaksi suurimmat toimialat ovat elinkeinotoiminnan palvelut sekä valtiovarainhoito ja vakuutus- ja rahoituspalvelut, joilla molemmilla on noin 10–11 prosentin osuus valtion henkilöstöstä.

Kuvio 13. Valtion henkilöstömäärä virastotyyppin mukaan 2021**Kuvio 14.** Henkilöstö hallinnonaloittain 2021, prosenttia

Vuoteen 2020 verrattuna henkilöstön määrä kasvoi 1,4 prosenttia eli noin 1 100 henkilöä. Henkilötyövuosia valtiolla tehtiin vuoden 2021 aikana 76 263, joka on 1 303 henkilötyövuotta edellisvuotta enemmän. Henkilötyövuosien määrän muutoksesta 55 prosenttia kohdistui sosiaali-, työnvälitys- ja terveyspalveluihin (489 henkilötyövuotta) sekä elinkeinotoiminnan palveluihin (230 henkilötyövuotta). Henkilötyövuosien määrä kasvoi myös muilla toimialoilla, pois lukien turvallisuustoiminnassa, kun Puolustushallinnon rakennuslaitos lakkautettiin ja henkilöstö siirtyi budjettivaltion piiristä Senaatti-konserniin.

Hallinnonaloilla puolet henkilötyövuosien lisäyksestä kohdistui työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle. Puolustusministeriön hallinnonalalla henkilötyövuodet laskivat 443 henkilötyövuodella vuoteen 2020 nähden edellä mainitun Puolustushallinnon rakennuslaitoksen siirtymisestä pois budjettivaltion piiristä. Virastotasolla henkilötyövuosien kasvu oli voimakkainta työ- ja elinkeinotoimistoissa sekä puolustusvoimissa.

Henkilöstöstä 50,2 prosenttia oli naisia ja 49,8 prosenttia miehiä. Naisten osuus valtion henkilöstöstä nousi ensimmäisen kerran miesten osuutta suuremmaksi. Henkilöstön keski-ikä oli 45,6 vuotta, joka laski hieman edellisvuodesta. Henkilöstöstä 57 prosenttia oli suorittanut korkea-koulututkinnon ja 36 prosenttia ylemmän korkeakouluasteen tutkinnon. Valtion henkilöstö työskenteli pääosin kokoaikaisissa (95,2 prosenttia) ja vakinaisissa (82,3 prosenttia) palvelussuhteissa. Kokoaikaisten osuus laski hieman ja määräaikaisten osuus nousi 0,9 prosenttiyksikköä vuoteen 2020 verrattuna.

Henkilöstön tyytyväisyys laski vuonna 2021 edellisvuodesta. Tyytyväisyys johtamiseen laski 0,10 yksikköä. Sairauspoissaolot olivat edelleen koronaepidemiaa alhaisemmalla tasolla, 7,3 työpäivää henkilötyövuotta kohti. Laskua vuoteen 2020 oli 0,1 työpäivää henkilötyövuotta kohti. Sairauspoissaolojen pysyminen aikaisempaa alhaisemmalla tasolla johtunee laajasta etätyöstä. Fyysisten kontaktien vähentyminen on voinut vähentää kausiluonteista sairastamista.

Taulukko 17. Valtionhallinnon henkilöstön työhyvinvointi: tyytyväisyys ja sairauspoissaolot

	2017	2018	2019	2020	2021
Kokonaistyytyväisyys*	3,55	3,59	3,59	3,67	3,65
Sairauspoissaolot, työpäivää/htv	8,4	8,5	8,6	7,4	7,3

* Asteikko: 1–5: 1=erittäin tyytymätön – 5=erittäin tyytyväinen

Valtion virka- ja työehtosopimuksen mukaisista korotuksista johtuen säännöllisen työajan ansiot ovat nousseet 2,6 prosenttia ja palkkaliukuma on vuoden 2021 osalta minimaalinen. Valtion työmarkkinalaitoksen laskelmien mukaan naisten ansiot valtiolla olivat keskimäärin 98,9 prosenttia miesten ansioista, kun työtehtävän vaativuus ja alojen erilainen palkkataso otetaan huomioon.

Valtion budjettitalouden henkilöstön palkkasumma oli 4,01 miljardia euroa ja kaikki työvoimakustannukset yhteensä noin 4,81 miljardia euroa. Palkkasumma kasvoi noin 4,2 prosenttia edellisvuodesta ja työvoimakustannukset noin 3,9 prosenttia. Yhden henkilötyövuoden hinta oli keskimäärin 63 124 euroa, joka kasvoi 2,2 prosenttia edellisvuodesta.

Taulukko 18. Valtionhallinnon henkilöstömäärä ja kustannukset, tunnuslukuja 2017–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Henkilötyövuodet, lukumäärä	71 863	72 885	73 902	74 960	76 263
Henkilöstön keski-ikä, vuotta	46,3	46,1	45,9	45,7	45,6
Työvoimakustannukset yhteensä, miljoonaa euroa	4 191	4 308	4 465	4 628	4 814
Henkilötyövuoden hinta, euroa*	58 305	59 103	60 388	61 737	63 124
Tehdyn työajan osuus vuosityöajasta, prosenttia	81,1	80,9	80,8	82,5	82,2

* Työvoimakustannukset / henkilötyövuosien määrä

Valtion toimitilat

Valtion käytössä oli vuonna 2021 toimitiloja yhteensä noin 5,9 miljoonaa neliometriä. Vuokratkustannukset olivat 656 miljoonaa euroa ja tilakustannukset yhteensä 766 miljoonaa euroa. Neliömääräisesti eniten tiloja on puolustushallinnon käytössä. Toimistotilaa valtion käytössä oli 1,07 miljoonaa neliometriä. Keskimääräinen toimistotilan tilatehokkuus oli 17,7 neliometriä/henkilötyövuosi. Tarkempia tietoja valtion tilankäytöstä ja tilankäytön kustannuksista julkaistaan osoitteessa tutkihallintoa.fi.

Kuvio 15. Valtion tilakustannusten jakauma hallinnonaloittain 2021*

* Ulkoministeriön kotimaan tilakustannusvastuu on valtioneuvoston kanslialla. Edustustot eivät ole tiedoissa mukana.

Taulukko 19. Valtion tilojen jakauma 2021

Osuus (m ²)	2021
Puolustusvoimien tiloja	47 %
Toimistoja	10 %
Kulttuuriperintörakennuksia	6 %
Poliisitaloja	6 %
Vankiloita	5 %
Oikeustaloja	3 %
Rajavartion ja Tullin tiloja	3 %
Museoita	1 %
Muita	18 %

Valtion uudistettu toimitilastrategia hyväksyttiin valtioneuvoston [periaatepäätöksenä](#) joulukuussa 2021. Strategian lähtökohtana on, että tilat tukevat tuloksellista toimintaa. Tilojen kehittämisen edistetään työnteon ja asioinnin sujuvuutta ja parannetaan kustannusvaikuttavuutta. Tilaratkaisuissa varmistetaan sosiaalinen, ekologinen ja taloudellinen kestävyys. Etätyön ja monipaikkaisen työn lisääntyminen vaikuttavat tilan käyttöön ja tilatarpeisiin. Toimistotilojen uusi tilatehokkuustavoite on keskimäärin 10 neliometriä/htv. Keskeisenä tavoitteena on lisätä tilojen yhteiskäyttöä ja yhteisiä työympäristöjä, jotka mahdollistavat tilojen joustavan käytön organisaatiorajoista riippumatta eri puolella Suomea. Vuonna 2030 yhteiskäyttötiloissa työskentelisi noin neljännes valtion henkilöstöstä, erityisesti toimistotyötä tekevät. Yhteiskäyttöä lisätään myös julkisen sektorin kesken erityisesti yhteisissä asiakaspalvelupisteissä.

Laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista (728/2021) tuli voimaan 1.1.2022. Tavoitteena on, että valtion tehtävät hoidetaan tuloksellisesti ja valtion palveluiden saatavuus vastaa eri asioinnin keinoja käyttäen eri asiakasryhmien palvelutarpeeseen perusoikeudet turvaavalla tavalla. Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen valtakunnallinen [suunnitelma](#) keväältä 2022 sisältää tavoitteita ja toimenpiteitä palvelurakenteen ja toimintojen sijoittamisen kehittämiseksi, muun muassa ehdotukset yhteisten palveluiden ja toimitilojen lisäämiseksi sekä monipaikkaisen työskentelyn järjestämisen edistämiseksi. Niissä on otettu huomioon valtion toimitilastrategia, valtion linjaukset monipaikkaisesta työstä sekä valtion palvelu- ja toimitilaverkkouudistuksen linjaukset.

Valtion ICT

Virastojen ja laitosten valtion budjettitalouden ulkopuolisilta toimijoilta tehdyt ICT-palveluiden ostot olivat kertomusvuonna noin 910 miljoonaa euroa (900 miljoonaa euroa vuonna 2020). Valtion budjettitalouden sisäisiltä toimijoilta eli virastoilta ja laitoksilta tehdyt ICT-palveluiden ostot olivat noin 420 miljoonaa euroa (404 miljoonaa euroa 2020). Näistä ostoja Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorilta oli noin 400 miljoonaa euroa ja ne kasvoivat noin kaksi prosenttia vuoteen 2020 verrattuna.

Valtion budjettitalouden ulkopuolisilta toimijoilta ja sisäisiltä toimijoilta tehtyjä ICT-palveluiden ostoja ei voida laskea yhteen, koska virastojen toisiltaan edelleen laskuttamiin eriin sisältyy myös ulkopuolisilta toimijoilta tehtyjä ostoja. Seuraavassa taulukossa on kuvattu tarkemmin tietohallintomenoja vuosina 2017–2021.

Taulukko 20. Tietohallintomenot vuosina 2017–2021, miljoonaa euroa

	2017	2018	2019	2020	2021
Laitevuokrat	19	18	23	25	27
Lisenssimaksut, sovellusvuokrat ja käyttöpalvelut	299	303	315	347	362
Tietoliikenne	87*	96	90	85	83
Tietotekniikan asiantuntija- ja ylläpitopalvelut	349	326	381	444	438
Ulkoiset ostot yhteensä	754	742	809	900	910
Sisäiset ICT-palveluiden ostot	360	390	437	404**	420

* Ei vertailukelpoinen, sisältänyt myös postikustannuksia

** Vuoden 2020 raportoitu toteumaa on korjattu

Vuoden 2021 lopussa taseen arvo ICT-laitteissa oli noin 38 miljoonaa euroa (44 miljoonaa euroa vuonna 2020) sekä ohjelmistoissa ja tietojärjestelmissä noin 559 miljoonaa euroa (450 miljoonaa euroa vuonna 2020).

Taulukko 21. Taseen arvo laitteissa sekä ohjelmistoissa ja tietojärjestelmissä, miljoonaa euroa

	2017	2018	2019	2020	2021
ICT-laitteet	23	28	39	44	38
Ohjelmistot ja tietojärjestelmät	339	435	457	450	559

Hallinnon toimintojen ja niitä tukevien tietojärjestelmien kehitys sekä viime vuosina tehtyjen merkittävien digitalisaatiota tukevien panostusten voidaan arvioida nostavan ICT-menoja myös tulevina vuosina. Kehittämistoimenpiteet organisoidaan virastoissa ja laitoksissa tyypillisesti erikseen asetettaviksi hankkeiksi. Tilannekuvaa valtionhallinnon merkittävistä tieto- ja viestintätekniikan hyödyntämisestä sisältävistä hankkeista ylläpidetään Digi- ja väestötietoviraston hallinnoimassa yhteisessä [Hankesalkkupalvelussa](#).

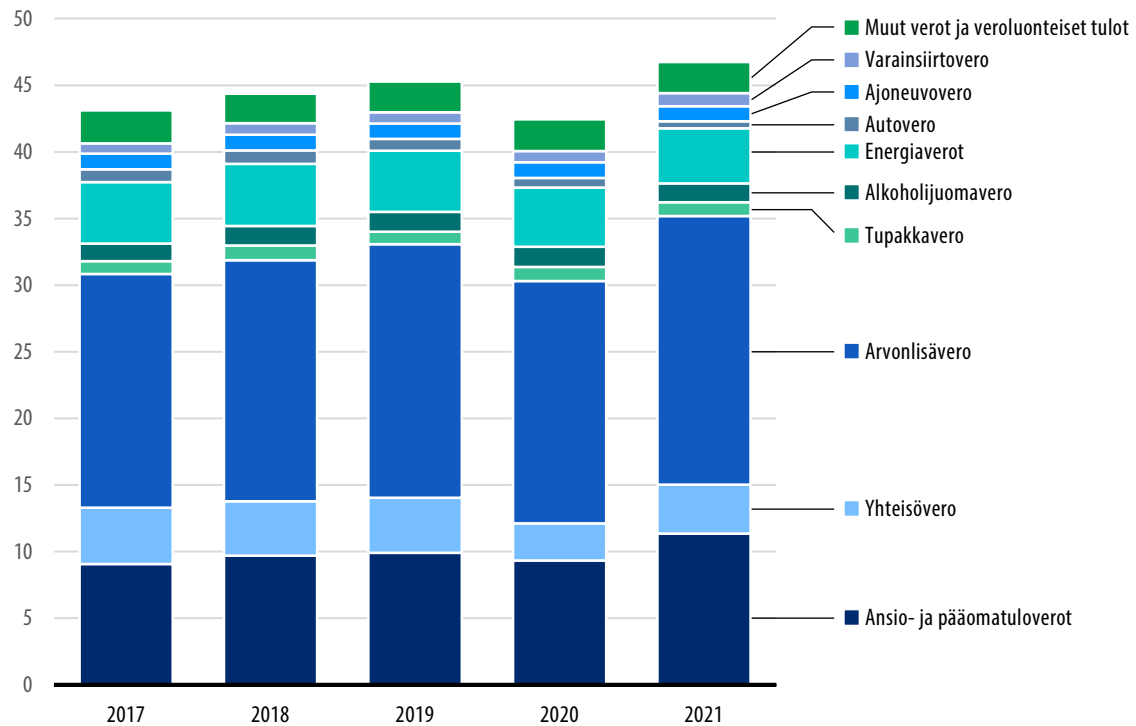
Hankesalkkupalvelussa oli vuoden 2021 lopussa raportoitu noin 470 yli 1 miljoonan euron hankkeesta. Niistä toteutusvaiheessa oli 186 hanketta (163 vuonna 2020), joiden raportoidut budjetit olivat yhteensä lähes 1,6 miljardia euroa. Tietojen raportointihetkellä hankkeet olivat eri vaiheessa toteutusta, joten niiden budjetit jakaantuvat usealle eri vuodelle ja niihin sisältyy myös jo aiempina vuosina toteutuneet kustannukset. Yhteenlasketuista budjeteista lähes puolet kohdentui valtiovarainministeriön hallinnonalalle ja seuraavaksi merkittävimmät osuudet sisäministeriön ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonaloille.

Toteutusvaiheen hankkeista 12 prosenttia oli arvioinut taloudellista hyötypotentiaalia ja yhteenlasketun kumulatiivisen hyötypotentiaalin arvioitiin olevan noin 567 miljoonaa euroa. Hyötypotentiaalia raportoineet hankkeet ovat eri vaiheissa toteutusta ja arvioidut hyödyt jakaantuvat vuosille 2021–2026. Hyötypotentiaalista 90 prosenttia muodostuu kymmenestä arvioiduilta hyödyiltään suurimmasta hankkeesta ja näistä hankkeista noin puolet raportoi hyötyjen toteutuvan suunnitellusti. Hallinnonaloittain tarkasteltuna suurimmat hyötypotentiaalit muodostuvat sisäministeriön, valtiovarainministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloilta.

Hyötypotentiaalit perustuvat hankkeista vastaavien virastojen toteuttamaan arviointiin ja sisältävät valtiovarainministeriön arvion mukaan niin välittömiä kuin välillisiä hyötyjä. Hyötypotentiaalin arviointiin Hankesalkkupalvelun tiedoilla sisältyy useita epävarmuuksia, eikä hyötyjen laskemiseen ei ole riittävän yhteneviä laskentaperiaatteita luotettavan kokonaishyötyarvion tekemiseksi.

3.2.4 Verotulot, verotuet ja verovaje

Valtiolle kertyi veroja ja veronluonteisia tuloja 46,8 miljardia euroa vuonna 2021. Koronavirusepidemian vaikutukset talouden tilaan helpottivat, mutta rajoitustoimet sekä hallituksen ja Verohallinnon toteuttamat toimenpiteet kuntien ja yritysten tukemiseksi vaikuttivat yhä kuluneen vuoden verokertymiin. Veroja ja veronluonteisia tuloja kertyi 4,3 miljardia euroa eli noin 10 prosenttia enemmän kuin vuonna 2020. Tilinpäätöksen kertymä oli 200 miljoonaa euroa (0,4 prosenttia) suurempi kuin talousarviossa. Kokonaisveroaste kasvoi 41,7 prosentista 42,6 prosenttiin. Valtion osuus kaikista julkisen sektorin veroista ja veronluonteisista maksuista oli 48,0 prosenttia.

Kuvio 16. Valtion verotulot vuosina 2017–2021, miljardia euroa

Veronmaksajille tarjottiin vuoden 2020 tapaan mahdollisuus päästä maksujärjestelyihin normaalia edullisimmin ehdoin, mikä siirsi verotuottoja vuodelta 2021 tuleville vuosille. Toisaalta edeltävän vuoden huojennetut maksujärjestelyt siirsivät verotuloja vuodelta 2020 vuodelle 2021. Näiden yhteisvaikutus kasvatti vuoden 2021 valtion verokertymää arviolta 220 miljoonaa euroa. Veroperusteisiin tehtiin sekä verotuottoja kasvattavia että niitä pienentäviä muutoksia ja kaiken kaikkiaan verotus keveni vuonna 2021. Yleisesti ottaen verotus keveni yhteisöveron osalta ja kiristyi valmisteverojen osalta. Veroperustemuutoksia kuvataan tarkemmin verolajikohtaisissa tarkasteluissa.

Edelliseen vuoteen verrattuna suhteellisesti eniten alenivat arpajaisveron ja jäteveron kertymät. Lisäksi selvästi laskivat autoveron ja korkotulojen lähdeveron kertymät. Myös valmisteverot laskivat edellisvuoteen verrattuna. Sen sijaan ansio- ja pääomatuloveron, yhteisöveron, varainsiirtoveron ja arvonlisäveron tuotot kasvoivat selvästi edellisvuoteen verrattuna. Edellä olevassa kuviossa on esitetty valtion verotulot verolajeittain jaoteltuna vuosina 2017–2021. Verotulomomenttikohtaiset valtion talousarvion toteumalaskelmat esitetään valtion tilinpäätöksessä hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2.

Veropohjien kehitys

Seuraavassa taulukossa esitetään keskeisten veropohjaerien muutosprosentit vuosina 2017–2021.

Taulukko 22. Arvio eräiden veronalaisiin tuloihin ja veropohjaan vaikuttavien tulo- ja kysyntäerien muutoksista edelliseen vuoteen verrattuna, prosenttia

	2017	2018	2019	2020	2021
Veronalaiset ansio- ja pääomatulot	2,6	4,9	2,9	1,4	4,6
Palkkatulot	2,4	4,2	3,8	-0,1	4,6
Eläkkeet ja muut sosiaalietuudet	0,9	0,3	1,9	6,5	0,9
Pääomatulot	12,8	5,8	-0,3	-0,8	17,1
Ansiotasoindeksi	0,2	1,7	2,1	1,9	2,3
Arvonlisäveron pohja	2,9	2,5	1,7	-3,4	4,9
Bensiinin kulutus	-2,4	-1,3	-1,8	-5,9	1,2
Dieselöljyn kulutus	-0,7	1,0	1,4	-3,8	-2,3
Sähkön kulutus	1,4	2,8	-2,4	-5,7	6,6
Verollisen alkoholin kulutus	-1,2	0,9	-2,6	1,1	-1,2
Verotettavat uudet henkilöautot, kpl	116 300	117 900	109 000	93 000	96 000
prosenttimuutos edelliseen vuoteen	0,8	1,4	-7,5	-14,6	2,8
Kuluttajahintaindeksin vuosimuutos	0,7	1,1	1,0	0,3	2,2

Verolajikohtaiset tarkastelut

Ansio- ja pääomatuloveroa kertyi 11,3 miljardia euroa vuonna 2021. Kertymä kasvoi 21,7 prosenttia edellisestä vuodesta. Kertymän kasvua selittävät vertailuvuoden 2020 koronavirusepidemiaan liittyvä heikko kertymä, työllisyyden parantuminen vuonna 2021, pääomatulojen kasvu sekä lähdeveron kasvu. Muun muassa ulkomaille maksettavista pörssiosingoista perittävä lähdevero kasvoi 176 prosenttia vuonna 2021. Verovuoden 2021 ansio- ja pääomatuloista saadaan lopullinen tieto vasta verotuksen valmistuttua vuonna 2022, mutta alustavan arvion mukaan ansio- ja pääomatuloveron veropohja kasvoi 4,6 prosenttia. Ansiotulojen arvioidaan kasvaneen 3,5 prosenttia ja pääomatulojen 17,1 prosenttia. Pääomatuloista luovutusvoittojen arvioidaan kasvaneen 14,8 prosenttia ja osinkotulojen 23,4 prosenttia. Vuonna 2021 maksettiin myös vuonna 2020 maksamatta jääneitä osinkoja.

Ansio- ja pääomatuloverokertymää pienentäviä veroperustemuutoksia olivat ansiotuloveroperusteiden indeksitarkistus, työsuhdematkalipun verovapaan osuuden korotus, työsuhdepolkupyörän verovapaus, työsuhdesähköautojen verotusarvon määräaikainen alentaminen, sähköautojen latausedun määräaikainen verovapaus, listaamattomien yritysten henkilöstöanteja koskeva verokannustin, pienten kertapoisto- ja menojäännösrajojen korotukset, sekä vuonna 2020 voimaan tullut osakesäästötili. Kertymää kasvatti valtion tuloveroasteikon ylimmän marginaaliveroprosentin määräämisen korotuksen jatkaminen sekä asuntolainan korkovähennysoikeuden supistamisen jatkaminen. Veroperustemuutosten arvioidaan alentaneen vuoden 2021 ansio- ja pääomatuloveron maksuunpanoa yhteensä 245,5 miljoonalla eurolla. Lisäksi maksujärjestelyihin vuosina 2020 ja 2021 tehdyn huojennuksen arvioidaan kasvattaneen vuoden 2021 kertymää noin kuudella miljoonalla eurolla.

Ansio- ja pääomatuloveroa kertyi 327 miljoonaa euroa (kolme prosenttia) talousarviossa (mukaan lukien lisätalousarviot) arvioitua enemmän ja 1,6 miljardia euroa (16,8 prosenttia) enemmän kuin varsinaisessa talousarviossa oli budjetoitu. Ansio- ja pääomatuloveroennustetta muutettiin lisätalousarvioissa kolme kertaa vuonna 2021. Erityistä epävarmuutta liittyi koronapandemian vaikutusten lisäksi lähdeveron tuoton ja palautusten arviointiin. Ansio- ja pääomatuloveroennustetta korotettiin 207 miljoonaa euroa ensimmäisessä lisätalousarviossa ennustettua suurempien kertymien sekä veropohjaennusteen korotuksen perusteella. Ennustetta alennettiin 107 miljoonaa euroa kolmannessa lisätalousarviossa, johtuen huojennetun maksujärjestelyn jatkamisesta ja lähdeveroennusteen alentumisesta. Ennustetta korotettiin 1,2 miljardia euroa neljännessä lisätalousarviossa veropohjaennusteen nousun, vuoden 2020 verotuksen valmistumisesta saatujen ennakkotietojen sekä lähdeveroennusteen nousun perusteella.

Yhteisöveroa kertyi valtiolle 3 686 miljoonaa euroa. Kertymä kasvoi 32,2 prosenttia edellisestä vuodesta. Kertymän kasvua selittää ennen kaikkea vertailuvuoden 2020 koronavirusepidemiaan liittyvä heikko kertymä. Erityisesti alkuvuoden 2021 kertymää kasvattivat ne vuoden 2020 lisäennakkoina maksetut verot, joita koronaepidemian aiheuttaman heikentyneen näkymän vuoksi oli vuonna 2020 maksettu ennakkoeroina liian vähän. Yhteisöveron maksuunpanoa alensivat vuoden 2021 alusta voimaan tulleet tutkimusyhteistyön lisävähennys, poistosääntöihin tehdyt muutokset sekä varhaiskasvatusmaksujen alenemisen kompensatio kunnille yhteisöveron kuntien jako-osuutta kasvattamalla.

Yhteisöveron kertymä oli 473 miljoonaa euroa eli 14,7 prosenttia suurempi kuin varsinaisessa talousarviossa. Tuottoarviota alennettiin kolmannessa lisätalousarviossa viidellä miljoonalla eurolla koronavirusepidemiaan liittyvän huojennetun maksujärjestelyn jatkamisen vuoksi. Neljännessä lisätalousarviossa tuottoarviota korotettiin 123 miljoonalla eurolla kertymätietojen ja veropohjaennusteen päivittämisen vuoksi.

Korkotulojen lähdeveron tuotto oli 26 miljoonaa euroa ja se aleni 28,7 prosentilla edellisvuodesta. Veron tuotto riippuu korkotasosta ja talletuksista. Kotitalouksien talletusten kesikorko aleni edellisvuodesta ja oli vuonna 2021 keskimäärin 0,03 prosenttia. Noin puolet korkotulojen lähdeverosta

kertyy yleensä tammi-helmikuun aikana, näin ollen alkuvuodesta 2021 kertyneessä korkotulojen lähdeverossa vaikuttaa myös 2020 talletusten kesikorko. Veron tuotto oli viisi miljoonaa euroa (17,4 prosenttia) talousarviossa arvioitua pienempi.

Perintö- ja lahjaveroa kertyi 826 miljoonaa euroa, mikä oli 3,6 prosenttia edellistä vuotta enemmän. Vuonna 2021 pantiin maksuun noin 147 000 perintö- ja lahjaveroerää, mikä oli noin viidenneksen vähemmän kuin edellisenä vuonna. Keskimääräisen maksuunpannun perintö- ja lahjaveroerän arvo nousi edellisvuoden 4 500 eurosta 5 640 euroon. Veron tuotto oli 20 miljoonaa euroa eli 2,4 prosenttia varsinaisessa talousarviossa arvioitua matalampi. Tuottoarviota korotettiin ensimmäisessä lisätalousarviossa 138 miljoonalla eurolla. Arviota kuitenkin laskettiin kolmannessa lisätalousarviossa 84 miljoonalla eurolla ja neljännessä lisätalousarviossa 90 miljoonalla eurolla. Perintö- ja lahjaveroennusteeseen vaikuttavat muun muassa tiedot isoista yksittäisistä perintö- tai lahjaveroeristä sekä perintö- ja lahjaveropäätösten käsittelyprosessin muutoksista.

Arvonlisäveroa kertyi 20,2 miljardia euroa. Veroa kertyi 1,9 miljardia euroa (11 prosenttia) enemmän kuin edellisenä vuonna. Verokertymää kasvatti erityisesti yksityisen kulutuksen piristyminen edeltävään vuoteen nähden. Verokertymää kasvatti myös huojenettujen maksujärjestelyiden vuoksi edeltävältä vuodelta siirtyneiden verojen maksut. Vuonna 2021 nostettiin arvonlisäverovelvollisuuden alarajaa 15 000 euroon, jatkettiin koronavirusepidemian torjuntaan käytettävien tuotteiden tilapäistä nollaverokantaa ja poistettiin maahantuonnin vähäarvoisten tavaroiden verottomuus sähköisen kaupan uudistuksen yhteydessä. Veroperustemuutosten yhteisvaikutusten arvioidaan lisänneen arvonlisäveron tuottoa hieman vuonna 2021.

Vuoden 2021 arvonlisäverokertymä oli 57 miljoonaa euroa eli 0,3 prosenttia alempi kuin varsinaisessa talousarviossa oltiin arvioitu. Tuottoarviota päivitettiin kolmesti vuoden 2021 aikana. Vuoden 2021 toisessa lisätalousarviossa tuottoarviota pienennettiin yhdeksällä miljoonalla eurolla koronavirusepidemian torjuntaan käytettävien tuotteiden tilapäisen arvonlisäverokannan alentamisen jatkamisen vuoksi. Kolmannessa lisätalousarviossa tuottoarviota pienennettiin edelleen 41 miljoonalla eurolla huojenettujen maksujärjestelyiden jatkamisen ja kertymätietojen päivittymisen vuoksi. Neljännessä lisätalousarviossa tuottoarviota korotettiin 536 miljoonalla eurolla johtuen ennakoitua suuremmista kertymätiedoista ja arvonlisäveropohjan kehitystä kuvaavan makroennusteen päivittymisestä. Verokertymä oli lopulta 543 miljoonaa euroa (2,6 prosenttia) budjetoitua pienempi, johon vaikutti erityisesti vuodelle 2021 budjetoidun hävittäjähankintoihin liittyvän arvonlisäveron tilittämisen siirtyminen myöhemmille vuosille.

Vakuutusmaksuveroa kertyi 848 miljoonaa euroa. Verokertymä oli 27 miljoonaa euroa (kolme prosenttia) suurempi kuin edellisenä vuonna. Vuoden 2021 verokertymä oli 19 miljoonaa euroa (kaksi prosenttia) budjetoitua suurempi.

Valmisteveroissa vuoden 2021 vuotta 2020 alempia verotuottoja selittää valmisteverojen verotusmenettelyihin tehty muutos, joka siirsi valmisteverojen eräpäivää noin kahdella viikolla. Muutoksen

seurauksena marraskuun verokaudelta maksettavat verot kertyvät saman vuoden joulukuun lopun sijasta seuraavan vuoden tammikuussa. Vaikutukset eri verolajien verotuottoon vaihtelevat. Yhteensä siirto vähensi kertaluonteisesti budjettikauden tuloja 692 miljoonaa euroa.

Tupakkaveron tuotto oli 1,0 miljardia euroa. Tupakkaverotuottoa kertyi hieman yli 27 miljoonaa euroa, eli 2,6 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2020. Edellä mainitun valmisteverojen eräpäivän muutos vähensi vuonna 2021 kassaperusteisia verotuloja kertaluonteisesti 148 miljoonaa euroa. Veroa korotettiin 1.1.2021 ja 1.7.2021 yhteensä seitsemän prosenttia. Myytyjen savukkeiden määrällä mitattuna savukkeiden verollinen kulutus pieneni odotettua enemmän, yli kuusi prosenttia, vuoden 2021 aikana. Toisaalta vuonna 2020 kulutus ei ollut pienentynyt, mihin vaikutti verottoman matkustajatuonnin merkittävä väheneminen. Myös muutokset teollisuuden tupakkatuotteiden varastoinnissa aiheuttavat vaihtelua tupakkaveron tuotossa, sillä verotus tapahtuu ennen myyntiin toimittamista.

Verotuottoa kertyi 101 miljoonaa euroa eli 8,9 prosenttia vähemmän kuin vuoden 2021 varsinaisessa talousarvioesityksessä odotettiin.

Alkoholiveroa kertyi 1,4 miljardia euroa. Veroa kertyi lähes 83 miljoonaa euroa, eli 5,5 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2020. Edellä mainitun valmisteverojen eräpäivän muutos vähensi alkoholiveron kassaperusteista verotuottoa kertaluonteisesti 129 miljoonaa euroa. Edelliseen vuoteen verrattuna veropohja pieneni muissa juomaryhmissä paitsi etyylialkoholiveroluokassa, jossa se hieman kasvoi. Koronaviruspandemiasta ja matkustusrajoituksista johtunut matkustamisen ja sitä myötä alkoholijuomien matkustajatuonnin vähäisyys vaikutti veropohjaa korottavasti. Vuonna 2021 veropohjaan vaikuttivat myös anniskeluelinkeinoon kohdistuneet rajoitukset.

Verotuottoa kertyi 30 miljoonaa euroa, eli 2,2 prosenttia enemmän kuin vuoden 2021 varsinaisessa talousarvioesityksessä odotettiin. Pandemian pitkittymisestä johtuen veropohja oli odotettua suurempi alkoholijuomien matkustajatuonnin pysyttyä matalalla tasolla.

Energiaveroja kertyi 4,1 miljardia euroa. Veroja kertyi 330 miljoonaa euroa, eli 7,4 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2020. Edellä mainittu valmisteverojen eräpäivän muutos alensi vuoden 2021 kassaperusteista verotulokertymää kertaluonteisesti 400 miljoonaa euroa. Tämän lisäksi verotuottoihin vaikutti veroperustemuutokset sekä muutokset veropohjassa. Veroperustemuutoksista vuoden 2021 verotuottoihin nostavasti vaikutti liikennepolttoaineiden verotasojen korotus elokuusta 2020 alkaen sekä lämmitys- ja työkonepolttoaineiden verotasojen korottaminen vuoden 2021 alusta. Verotuottoihin alentavasti vaikutti sähköveroluokan II alentaminen EU:n vähimmäisverotasolle.

Vuoteen 2020 nähden verotuloihin alentavasti vaikutti erityisesti kevyemmin verotettujen biopolttoaineiden ja biopolttoöljyn osuuksien kasvu jakeluvaihteluiden nousun myötä. Verotuloihin nostavasti vaikutti erityisesti sähköveroluokan I kulutuksen huomattava kasvu, minkä arvioidaan johtuneen erityisesti lämmitystarpeen kasvusta vuoteen 2020 nähden.

Verotuottoa kertyi 29 miljoonaa euroa eli 0,7 prosenttia vähemmän kuin vuoden 2021 varsinaisessa talousarvioesityksessä odotettiin. Eroa selittää erityisesti liikenne- ja lämmityspolttoaineiden ennakoitua alhaisempi kulutus. Tätä kuitenkin osin kompensoi sähköveroluokan I kulutuksen ennakoitua voimakkaampi kasvu.

Virvoitusjuomaveroa kertyi 203 miljoonaa euroa. Verotuloja kertyi lähes 6 miljoonaa euroa, eli 2,8 prosenttia, vähemmän kuin vuonna 2020. Edellä mainitun valmisteverojen eräpäivän muutos vähensi virvoitusjuomaveron kassaperusteista verotuottoa kertaluonteisesti lähes 19 miljoonaa euroa. Verotuottoa kasvatti puolestaan hieman vuoden 2020 alusta voimaan tullut veronkorotus, joka vaikutti verotuottoon täysimääräisesti vuonna 2021. Verotuottoa kertyi 21 miljoonaa euroa, eli 11,7 prosenttia enemmän kuin vuoden 2021 varsinaisessa talousarvioesityksessä odotettiin.

Varainsiirtoveron tuotto kasvoi 19,4 prosentilla ja oli 995 miljoonaa euroa. Veron tuotosta suurin osa kertyy asunto- ja kiinteistökaupasta ja sen tuotto vaihtelee vuosittain huomattavasti muun muassa yritysjärjestelyjen määrän vaihtelun samoin kuin asunto- ja kiinteistömarkkinoiden suhdannevaihtelujen vuoksi. Asunto- ja kiinteistökaupassa tapahtuvat muutokset näkyvät varainsiirtoveron kertymässä jopa vuoden viiveellä. Veron tuottoarviota korotettiin ensimmäisessä ja neljännessä lisätalousarvioesityksessä 70 ja 105 miljoonaa euroa kertymätietojen sekä asunto-osakekaupan ja kiinteistökaupan ennakoitua vahvemman kehityksen perusteella. Verotuottoa kertyi 215 miljoonaa euroa (27,5 prosenttia) enemmän kuin varsinaisessa talousarviossa odotettiin.

Autoveroa kertyi 524 miljoonaa euroa. Kertymä oli 198 miljoonaa euroa eli 27,4 prosenttia pienempi kuin vuonna 2020. Verokertymän pieneneminen johtui osin siitä, että sähköautojen ja lataushybridien myyntiosuus oli edellisvuotta huomattavasti suurempi, jolloin niistä kertyi autoveroa aiempaa pienemmällä veroprosentilla. Lisäksi veroilmoitusten väliaikaisen käsittelyaikojen pidentymisen takia käytettynä tuotujen autojen veronmaksua siirtyi merkittävässä määrin vuodelta 2021 vuodelle 2022. Siirtyvän verotuoton määrän arvioitiin olevan runsas 100 miljoonaa euroa. Verotuottoa kertyi 271 miljoonaa euroa, eli 34,1 prosenttia vähemmän kuin vuoden 2021 varsinaisessa talousarvioesityksessä odotettiin. Verotuottoarviota alennettiin syksyllä 2021 neljännessä lisätalousarvioesityksessä 261 miljoonalla eurolla, kun oli odotettavissa, että autoja myydään ennustettua vähemmän ja autot ovat odotettua vähäpäästöisempiä.

Ajoneuvoveroa kertyi 1,1 miljardia euroa. Kertymä oli 34 miljoonaa euroa eli 2,9 prosenttia pienempi kuin vuonna 2020. Verokertymän pieneneminen johtui siitä, että autokanta oli edellisvuotta vähäpäästöisempi ja hiilidioksidipäästöjen perusteella määräytyvä perusveron kertymä pieneni. Lisäksi vuoden 2020 verokertymää oli kasvattanut verokertymän siirtyminen edellisvuodelta postilakosta johtuen. Verotuottoa kertyi yhdeksän miljoonaa euroa eli 0,8 prosenttia vähemmän kuin vuoden 2021 talousarvioesityksessä odotettiin.

Verotuet

Verotuella tarkoitetaan kansalliseen määritelmään perustuvaa poikkeamaa verotuksen normaalista perusrakenteesta. Verotuen tavoitteena on tiettyjen toimintojen tai verovelvollisryhmien tukeminen vähennyksillä, verovapaudella, alennetuilla verokannoilla, veronhuojennuksilla tai veronmaksua lykkäävillä säännöksillä. Verotuet lasketaan pääsääntöisesti menetetyn verotulon periaatteella. Tuki aiheutuu normista poikkeavasta verosäännöksestä ja verotulon menetys lasketaan kaavamaisesti ja staattisesti siten, että muut säännökset pysyvät muuttumattomina. Koska käyttäytymisvaikutuksia tai mahdollisia tukien päällekkäisyyksiä ei oteta huomioon, verotukien poistaminen ei todennäköisesti lisäisi verotuloja vastaavalla määrällä. Muun muassa näistä syistä tukien arvioinnissa ja tulkin-
nassa sekä vuosien välisessä vertailussa tulee olla varovainen.

Vuonna 2021 verotukia tunnistettiin 195 kappaletta. Riittävän laajan ja luotettavan tietopohjan puuttuessa noin kolmasosalle havaituista verotuista ei pystytty esittämään euromääristä arviota lainkaan ja osalle voidaan esittää vain suuruusluokka-arvio. Verotuen määrä kuvaa verotuottomenestystä kaikille veronsaajille. Seuraavassa taulukossa on esitetty arvioita eräiden verotukien euromääristä verolajeittain vuonna 2021.

Taulukko 23. Arvio eräistä verotuista verolajeittain vuonna 2021, miljoonaa euroa

Tuloverotus	
Laskennallisen asuntotulon verovapaus	4 300
Työtulovähennys	3 810
Kunnallisverotuksen ansiotulovähennys	1 410
Työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen vähennyskelpoisuus	190
Eläkevakuutusmaksuvähennys	2 545
Työttömyysvakuutus- ja työttömyyskassamaksujen vähennyskelpoisuus	530
Oman asunnon myyntivoiton verovapaus	1 500
Kunnallisverotuksen eläketulovähennys	1 500
Valtionverotuksen eläketulovähennys	185
Kotitalousvähennys	385
Yrittäjävähennys	120
Elinkeinoverotus	
Elinkeinotoiminnan irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenon poistamiseen sisältyvä verotuki*	701 ⁽¹⁾
	0 ⁽²⁾

Elinkeinoverotus

Listamattomien yhtiöiden osinkojen markkinakorkoa suurempi tuotto prosentti	660
Käyttöomaisuuteen kuuluvien osakkeiden luovutusvoiton verovapaus	272

Maatalous- ja metsäverotus

Metsävähennys	57
---------------	----

Arvonlisäverotus ja vakuutusmaksuverotus

Elintarvikkeiden alennettu verokanta	1 442
Ravintola- ja ateriapalvelujen alennettu verokanta	498
Lääkkeiden alennettu verokanta	355
Joukkoliikenteen alennettu verokanta	198

Valmisteverotus

Dieselpolttoaineen alennettu verokanta (tuki 718 miljoonaa euroa) sekä henkilö- ja pakettiautojen ajoneuvoveron käyttövoimavero (sanktio 365 miljoonaa euroa)	353
Teollisuuden ja kasvihuoneiden alempi sähköveroluokka	810
Työkoneissa käytetyn kevyen polttoaineen alennettu verokanta	478
Energiaintensiivisten yritysten veronpalautus	209
Puupohjaisten polttoaineiden verovapaus	418
Turpeen alennettu verokanta	146

Varainsiirtoverotus

Julkisen kaupankäynnin kohteena olevien arvopaperiluovutusten verovapaus	2 000
--	-------

Perintö- ja lahjaverotus

Yritysten sukupolvenvaihdoshuojennus	59
--------------------------------------	----

Kiinteistöverotus

Vakituisten asuinrakennusten alennettu verokanta	797
--	-----

* (1) verovuositason vaikutus, (2) veroluoton korko

Vuonna 2021 verotukien kokonaislukumäärää kasvatti ansio- ja pääomatuloverotuksessa listaamattomien osakeyhtiöiden henkilöstöantien verotuksen huojentaminen, nollapäästöisten työsuhteautojen verotusarvon määräaikainen alentaminen, sähköautojen latausedun määräaikainen verovapaus sekä työsuhdepolkupyörän verovapaus 1 200 euroon saakka. Elinkeinoverotuksessa uusia verotukia syntyi irtaimen käyttöomaisuuden menojäännöksen kertapoistosta sekä tutkimusyhteistyön lisävähennyksestä. Maatilatalouden tuloverotuksessa syntyi yksi uusi verotuki pienen menojäännöksen kertapoistosta. Verotukien lukumäärää vähensi päätös poistaa autoveron vientipalautus verotukilistauksesta. Muut päätösperäiset muutokset verotukiin löytyvät eriteltyinä erillisestä [verotukimuistiosta](#). Myös muiden verotukien euromäärät ovat voineet muuttua veropohjien muutosten ja verotuksen normaaliin perusrakenteeseen vaikuttaneiden veroperustemuutosten seurauksena.

Verotukien vaikuttavuuden arviointi

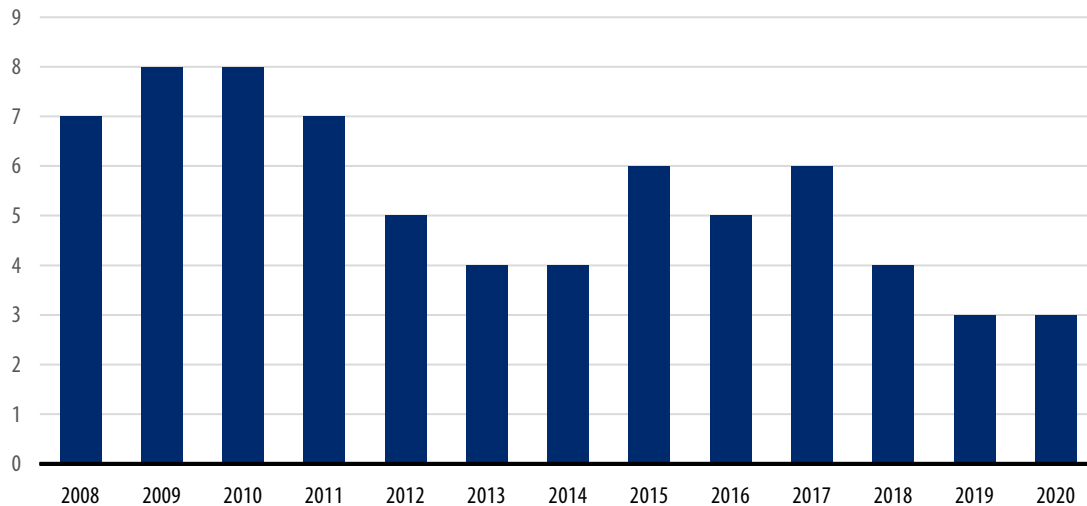
Verotukia on arvioitava suhteessa niiden erilaisiin tavoitteisiin ottaen huomioon verotuen mahdolliset haittavaikutukset muihin politiikkatavoitteisiin nähden. Keskeistä on myös arvioida, olisiko tavoitteita mahdollista saavuttaa tehokkaammin muilla keinoin.

Vuonna 2021 julkaistiin yksi selvitys verotukien vaikuttavuudesta: Liikenneverotyöryhmän [loppuraportissa](#) arvioitiin useiden liikenteen verotukien merkitystä liikenteen päästöohjauksessa. Työryhmä totesi, että dieselin ja liikenteessä käytettävän kaasun verotuet heikentävät liikenteen päästöohjausta ja arvioi, että niiden poistolla voitaisiin saavuttaa päästövähennyksiä maltillisilla vaikutuksilla kansantalouteen.

Vuonna 2021 valtiovarainministeriön asettama verotukiraportoinnin ohjausryhmä jatkoi toimintaansa. Ohjausryhmän tehtävänä on päättää verotukilaskennan normijärjestelmän verotasojen ja rakenteiden muutoksista sekä veroperustemuutosten seurauksena syntyneistä uusista ja poistuneista verotuista. Ohjausryhmä muun muassa määritteli uudet liikenteen työsuhte-edut verotuiksi ja päätti poistaa autoveron vientipalautuksen verotukilistauksesta. Ohjausryhmän tekemät päätökset sekä ajankohtaista tietoa verotuista löytyy valtiovarainministeriön [verotukisivustolta](#).

Verovaje

Verohallinnossa on selvitetty arvonlisäveron verovajeen määrää vuosittain vuodesta 2008 alkaen Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n kehittämällä menetelmällä. Vuodesta 2015 alkaen on saatavilla Euroopan komission selvityksiä, joista tuorein koskee vuotta 2019. Nyttemmin Verohallinnossa on myös itse kehitetty uusia menetelmiä verovajeen arvioimiseksi. Selvitysten mukaan arvonlisäveron verovaje on Suomessa vaihdellut kolmen ja kahdeksan prosentin välillä lainmukaisesta verokertymästä. Kansainvälisesti vertaillen arvonlisäverovaje on Suomessa suhteellisen alhainen. EU:n keskiarvo vuodelta 2019 on 10,3 prosenttia (vuodelta 2020 tietoa ei ole raportointitietokannalla saatavilla).

Kuvio 17. Arvonlisäverovaje 2008–2020, prosenttia lainmukaisesta verokertymästä*

* Vuosien 2008–2018 arviot tehtiin IMF:n menetelmällä ja vuoden 2020 arvio Verohallinnon kehittämällä, verovalvonnan tuloksiin pohjautuvalla menetelmällä. Vuoden 2019 verovaje arvioitiin molemmilla menetelmillä ja tulokset olivat yhtenevät.

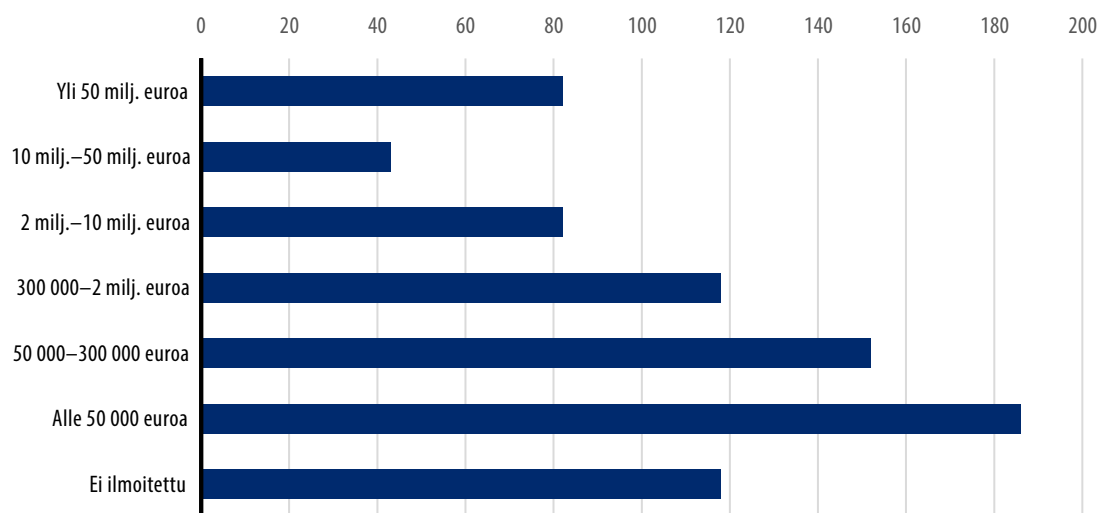
Verohallinnon vuosittain tuottama arvio arvonlisäveron verovajeesta on perustunut vuoteen 2019 asti IMF:n menetelmään, jossa laskenta pohjautuu Tilastokeskuksen tuottamiin kansantalouden tilinpidon tilastoihin sekä verotustietoihin. Vuodelta 2019 verovaje arvioitiin ensimmäistä kertaa Verohallinnon kehittämällä uudella menetelmällä, jossa laskenta pohjautuu verovalvonnan tuloksiin. Molemmat menetelmät tuottivat vuodelta 2019 verovajeeksi saman tuloksen eli kolme prosenttia lainmukaisesta verokertymästä. Tämä on yhden prosenttiyksikön alempi kuin vuotta aiemmin tehty arvio. Alenema selittyy lähtötietojen tarkentumisella. Arvio vuoden 2020 arvonlisäveron verovajeesta on tuotettu Verohallinnon kehittämällä uudella menetelmällä, ja tulos oli niin ikään kolme prosenttia. Jatkossa tällä uudella menetelmällä on määrä arvioida arvonlisäveron ohella muidenkin verolajien verovajeita.

Verohallinnossa arvioidaan arvonlisäveron verovajetta ja arvonlisäveron menetyksiin johtaneita erityistilanteita myös erilaisissa ilmiöselvityksissä, tuoreimpana Harmaan talouden selvitysyksikön [ilmiöselvitys](#) maksetun arvonlisäveron vajeesta (1/2021). Tämä tarkoittaa tilannetta, jossa yritys maksaa arvonlisäveroa, mutta maksaa sitä liian vähän. Maksetun arvonlisäveron vaje on osa edellä kuvattua arvonlisäveron kokonaisvajetta. Selvityksessä muodostettiin arvio siitä, kuinka suuri maksetun arvonlisäveron vaje on, ja analysoitiin sen taustalla olleita syitä. Veron menetys johtui useimmiten siitä, että yritys ilmoitti arvonlisäveroilmoituksella liian vähän myyntiä tai liian paljon kuluja. Maksetun arvonlisäveron virheiden arvioitiin aiheuttaneen noin 300 miljoonan euron veron menetykset vuoden 2018 tiedoilla laskettuna.

Verohallinnon kehittämällä uudella menetelmällä ilmoitusvirheiden ja -puutteiden arvonlisäverovajetta voidaan arvioida liikevaihtoluokittain ja toimialoittain. Verovaje painottuu pieniin yrityksiin,

mikä selittyy näiden yritysten suurella lukumäärällä ja pienten virheiden yleisyydellä. Liikevaihdon mukaan tarkasteltuna eniten verovajetta on yrityksissä, joiden liikevaihto on alle 50 000 euroa (lähes 190 miljoonaa euroa). Toimialoittain tarkasteltuna eniten verovajetta on maa-, metsä- ja kalatalouden toiminnassa (100 miljoonaa euroa). Myös kaupan toimiala (70 miljoonaa euroa), rakentaminen (50 miljoonaa euroa) ja kiinteistöalan toiminta (50 miljoonaa euroa) erottuvat toimialatarkastelussa. Toimialatiedot eivät sisällä suurimpia konserneja ja rahoitusalan asiakkaita, joilla arvioidaan olevan vajetta 60 miljoonaa euroa. Merkille pantavaa on myös liikevaihdoltaan ja/tai toimialaltaan tuntemattomien huomattava osuus verovajeesta. Tähän ryhmään sisältyy esimerkiksi ulkomaisia yrityksiä, lepääviksi tai lakkautetuiksi ilmoitettuja yrityksiä sekä luonnollisten henkilöiden yritystoimintaa.

Kuvio 18. Arvonlisäverovaje liikevaihdon kokoluokittain 2020, miljoonaa euroa



Toimenpiteitä verovajeiden pienentämiseksi

Verohallinnon vuonna 2021 teettämän asiakastutkimuksen mukaan suomalaiset ovat erittäin veronmaksuystävällisiä, kansalaiset kokevat verojärjestelmän toimivan hyvin ja verovalvontaa pidetään tehokkaana ja verojen kiertämistä vaikeana. Asiakkaat ovat tyytyväisiä saamiinsa palveluihin ja Verohallinnon ohjeita pidetään helposti löydettävänä.

Vuoden 2021 alussa Verohallintoon muodostettiin keskitetty veroriskienhallintatoiminto, johon on sijoitettu asiakkaille tarjottavan ohjauksen ja valvonnan suunnittelu. Asiakkaiden ohjauksessa ja valvonnassa on keskitytty oikeiden ja riittävien toimenpiteiden suunnitteluun eri veroriskeihin nähden. Toimenpiteiden kokonaismäärää on pystytty kasvattamaan, kun kevyiden, reaaliaikaisten ja ennakolta ohjaavien toimenpiteiden suhteellinen osuus on noussut. Samanaikaisesti valvonnan toimenpiteet on keskitetty niille alueille, joilla veroriskit ovat verokertymän näkökulmasta suurimmat.

Ohjauksen ja valvonnan painopistealueita vuonna 2021 olivat tuotonmaksut (osingot ja korot) rajoitetusti verovelvollisille, kansainvälinen sijoitustoiminta, digitalouden ilmiöt, identiteettien väärinkäytökset ja palautuspetokset, Verohallinnon rekistereiden ajantasaistaminen sekä taksialan ohjaus ja valvonta. Ohjausta ja valvontaa jatkettiin merkittävien veroriskien osalta myös siirtohinnoittelussa, minkä lisäksi loppuvuoden aikana painopisteeksi nousi myös rajat ylittävä alkoholin netti-kauppa. Harmaan talouden torjunta säilyi niin ikään keskeisenä valvonnan painopistealueena.

Kaikki yhteisöasiakkaat voivat pyytää Verohallinnolta ennakollista keskustelua haastavissa verokysymyksissä. Tarkoituksena on tarjota ennustettavuutta yhteisön verotukseen liittyen ja ohjata yhteisöä toimimaan oikein ennen kuin verotukseen liittyvät järjestelyt ovat tapahtuneet. Vuonna 2021 käytiin 189 ennakollista keskustelua.

Verohallinto on edistänyt aktiivisesti kansallisen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian ja toimenpideohjelman eri hankkeita. Näistä mainittakoon Verohallinnon ID-väärinkäytökset ja palautuspetokset -hanke sekä viranomaisten yhteinen resurssiseurantajärjestelmä. Ennalta estävää kaupunkiyhteistyötä on jatkettu yhdessä Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa.

Harmaan talouden toimintaedellytyksiä on ehkäisty ennalta valvonnalla, yleiseen mielipiteeseen vaikuttavalla tiedottamisella ja kehittämällä verojen ilmoittamisen ja maksamisen menettelyjä. Harmaan talouden torjunnassa keskitytään vakavien veropetosten selvittämiseen ja torjuntaan.

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö edisti vuonna 2021 harmaan talouden torjuntaa laatimalla 185 valvonnan suunnittelua tukevaa ilmiöselvitystä ja muuta tiedon tuottamistehtävää sekä 707 000 velvoitteidenhoitoselvitystä. Valtaosaan velvoitteidenhoitoselvityspyynnöistä vastaan automatisoitujen digitaalisten palvelurajapintojen kautta. Vuoden 2021 lopussa velvoitteidenhoitoselvityspalvelulla tuettiin 29 viranomaistehtävää. Harmaan talouden selvitysyksikkö toimii valtakunnallisena koordinaattorina viranomaisten yhteisessä harmaan talouden ja talousrikollisuuden tilannekuvatoiminnossa sekä ylläpitää sen julkaisualustana toimivaa Harmaa talous & talousrikollisuus -sivustoa. Tilannekuvassa toteutettiin vuoden aikana 65 julkaisua.

Tulli torjuu verovajeen muodostumista ja varmistaa verotuksen oikeellisuutta lukuisin eri keinoin, muun muassa asiakasneuvonnan, tullivalvonnan, rikostorjunnan ja yritystarkastuksen toimenpitein. Vuonna 2021 Tullin toimintaympäristöön vaikuttivat edeltävän vuoden tapaan merkittävästi koronaviruspandemia ja siihen liittyneet rajoitustoimet. Rajat ylittävän matkustajaliikenteen määrä oli vuonna 2021 edelleen huomattavasti normaalia matalammalla tasolla, mistä johtuen Tulli jatkoi valvontaresurssiensa kohdentamista erityisesti kaupallisen tavaraliikenteen sekä posti- ja pikarahtilähetysten valvontaan.

Tulli on jatkanut kansallisen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian ja [toimenpideohjelman](#) hankkeiden toteutusta sekä useita muita suunnitelmallisia toimia viranomais-ten välisen yhteistyön, tiedonvaihdon ja menetelmien kehittämiseksi niin kansallisella kuin

kansainväliselläkin tasolla. Vuoden 2021 aikana Tullin rikostutkinta kirjasi yhteensä 568 veropetosta, joista 96 oli tekemuodoltaan törkeitä veropetoksia, 156 perusmuotoisia veropetoksia ja 316 lieviä veropetoksia. Tullin talousrikostutkinnan laskennallinen yhteiskunnallinen vaikuttavuus oli vuonna 2021 yhteensä 20,6 miljoonaa euroa. Tullin valtakunnallisen yritystarkastuksen tekemien yritys-, asiakirja- ja varastotarkastusten perusteella esitettyjen toimenpiteiden toteutuma oli vuonna 2021 yhteensä 6,1 miljoonaa euroa.

3.2.5 EU:n ja Suomen väliset rahavirrat

Suomen valtiontalouden ja EU:n väliset rahavirrat

Valtiontalouden tasolla Suomi maksoi EU:n budjettiin 2,6 miljardia euroa ja sai 1,5 miljardia euroa vuonna 2021. Lisäksi Suomi maksoi Euroopan kehitysrahastoon 57 miljoonaa euroa. Valtion talousarviosta maksetut EU:n budjetin rahoituserät (arvonlisäveropohjaan, kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen sekä bruttokansantuloon perustuvat jäsenmaksuosuudet) kasvoivat 301 miljoonaa euroa (13,2 prosenttia) vuodesta 2020.

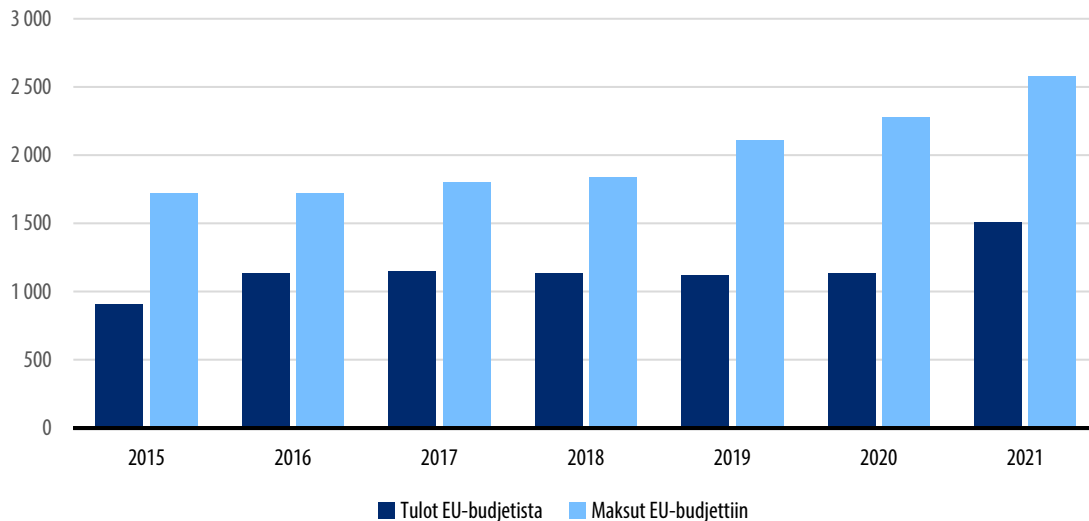
Vuosi 2021 oli EU:n uuden monivuotisen rahoituskehyskauden 2021–2027 ensimmäinen vuosi. Vuoden 2021 alusta astui takautuvasti voimaan uusi EU-budjetin rahoitusjärjestelmä eli omien varojen järjestelmä. Järjestelmään sisältyi uusi omien varojen luokka: kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuva kansallinen maksuosuus. Iso-Britannian EU-eron myötä myös Iso-Britannialle maksettavan maksuhelpotuksen rahoitus päättyi vuoden 2020 lopussa.

Valtion budjettitalouden tulot EU:lta kasvoivat 374 miljoonaa euroa (33,1 prosenttia) vuodesta 2020. Rakennepoliittiset tuet pienenivät 10 miljoonaa euroa (4,7 prosenttia) mutta maataloustuet ja maaseudun kehittämistuet kasvoivat 117 miljoonaa euroa (14 prosenttia).

Vuonna 2021 Suomi keräsi EU:n puolesta 205 miljoonaa euroa tulleja ja sokerimaksuja. Näistä vain kantopalkkio, 48 miljoonaa euroa, sisältyy valtion tilinpäätökseen. EU:lle siirretty määrä oli 156 miljoonaa euroa.

Taulukko 24. Yhteenvedo valtiontalouden EU-tuloista ja -menoista 2020–2021, miljoonaa euroa

VALTIONTALOUDEN MENOT	2020	2021
Budjettitalous		
ALV-maksu	306	286
Muovimaksu	0	69
BKTL-maksu	1 815	2 221
Yhdistyneelle Kuningaskunnalle myönnettävän maksuhelpotuksen rahoitus	155	0
EU-maksut yhteensä	2 276	2 576
Euroopan kehitysrahasto	71	57
Budjettitalous yhteensä	2 347	2 633
VALTIONTALOUDEN TULOT	2020	2021
Budjettitalous		
Maataloustuki	530	524
Maaseudun kehittäminen	302	425
Rakennepoliittinen tuki	210	200
Tullien yms. kantopalkkio	35	48
Elpymis- ja palautumistukivälineen tulot		271
Muut tulot (muun muassa sisäisen turvallisuuden rahastosta)	54	37
Budjettitalous yhteensä	1 131	1 505
Rahastotalous	0	0
Yhteensä	1 131	1 505

Kuvio 19. Tulot EU-budjetista ja maksut EU-budjettiin vuosina 2015–2021, miljoonaa euroa

Edellä on kuvattu Suomen valtiontalouden ja EU:n välisiä rahavirtoja. Tämän lisäksi EU:n rahoitusta ohjautuu Suomeen suoraan yksityisille toimijoille. Tämän rahoituksen kokonaismäärästä ei ole olemassa tarkkaa tietoa, mutta sen arvioidaan olevan noin 100–150 miljoonaa euroa vuodessa.

EU-tason toimet koronaviruskriisin taloudellisten seurausten helpottamiseksi

Euroryhmä laajennetussa kokoonpanossa pääsi sopuun 7.–9.4.2020 kolmiosaisesta rahoitusjärjestelystä helpottamaan koronaviruskriisin aiheuttamia taloudellisia menetyksiä ja turvaamaan rahoituksen saatavuutta. EU-maiden valtioille, kansalaisille ja yrityksille suunnatun järjestelyn suuruus oli yhteensä 540 miljardia euroa.

Valtioiden rahoituksen turvaamiseksi luotiin Euroopan vakausmekanismin (EVM) ennakollisen rahoitustuen välineeseen perustuva, ehdoiltaan mukautettu pandemiakriisin rahoitustukiväline (PCS, 240 miljardia euroa), josta euromaat voivat saada lainaa enintään kaksi prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen koronaviruspandemiaan liittyviin terveydenhuollon, tarjottavan hoidon ja ennaltaehkäisemisen suoriin ja epäsuoriin kustannuksiin.

Kansalaisten toimeentuloa turvaamaan luotiin eurooppalainen, hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämiseen kohdennettu tilapäinen SURE-tukiväline, suuruudeltaan 100 miljardia euroa. Välineestä myönnetään jäsenvaltioille taloudellista apua lainoina, joilla kompensoidaan työpaikkojen säilyttämisestä johtuvaa julkisten menojen äkillistä kasvua.

Yritysten tukemiseksi luotiin Euroopan investointipankin yhteyteen yleiseurooppalainen takuurahasto, joka voi myöntää enimmillään 200 miljardin euron edestä lainoja yrityksille, erityisesti pk-yrityksille, kaikkialla EU:ssa.

EU:n elpymis- ja palautumistukiväline

Eurooppa-neuvoston ylimääräisessä kokouksessa (17.–21.7.2020) päästiin poliittiseen sopuun monivuotisesta rahoituskehyksestä vuosille 2021–2027 sekä koronaviruspandemiaan liittyvästä EU:n elpymispaketista, jonka tavoitteena on vauhdittaa jäsenmaiden talouksien uudelleen käynnistämistä ja Euroopan elpymistä koronaviruksen seurauksista. Kertaluonteisen elpymisvälineen koko on 750 miljardia euroa (vuoden 2018 hinnoin), josta 390 miljardia on avustusmuotoista tukea ja 360 miljardia lainoja.

Merkittävin osa EU:n elpymispakettia on elpymis- ja palautumistukiväline (RRF), jonka tarkoitus on auttaa jäsenmaita käsittelemään koronaviruspandemian taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia ottaen huomioon vihreä ja digitaalinen siirtymä sekä kestävyysnäkökulmat. Tavoitteisiin pääsemiseksi välineestä tuetaan jäsenvaltioiden rakenteellisia uudistuksia ja investointeja myöntämällä avustuksia ja lainoja niiden toteuttamiseen.

Saadakseen tukea elpymis- ja palautumistukivälineestä jäsenmaiden on laadittava kansallinen elpymis- ja palautumissuunnitelma. Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelma on laadittu osana kestävän kasvun ohjelmaa. Suomi toimitti 27.5.2021 kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman komissiolle, joka hyväksyi sen lokakuussa. Suunnitelma on tehty perustuen elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta 12.2.2021 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2021/241 (RRF-asetus). Suunnitelman hyväksyminen oli edellytys rahoituksen saamiselle EU:sta. Komissio arvioi kansalliset suunnitelmat ja ne hyväksytään EU-neuvostossa. Suomen suunnitelma hyväksyttiin neuvostossa vuoden 2021 lopussa. Maksatukset perustuvat kansallisten suunnitelmien etenemiseen ja kun ohjelmissa esitettyjen tavoitteiden on osoitettu toteutuneen suunnitelmien mukaisesti.

Suomen alustava elpymis- ja palautumissuunnitelman avustusmäärä on 2,1 miljardia euroa. Vuonna 2021 Suomi sai tuloja EU:n kertaluonteisesta elpymisvälineestä (Next Generation EU) elpymis- ja palautumistukivälineen osalta yhteensä 271 miljoonaa euroa. Suomen RRF-lain odotetaan astuvan voimaan vuoden 2022 toisen neljänneksen aikana. Suomi sai ennakkomaksuosuuden (13 prosenttia suunnitelman kokonaismäärästä) tammikuussa 2022. Kansallisesti suunnitelman toimeenpano on käynnistynyt ja rahoitusta on kohdennettu suunnitelman investoinneille ja uudistuksille vuoden 2021 kolmannesta lisätalousarviosta lähtien.

3.2.6 Valtion liikelaitokset ja talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot

Valtion liikelaitokset

Valtion liikelaitoksia ovat Metsähallitus ja Senaatti-kiinteistöt. Osana Senaatti-konsernia aloitti vuoden 2021 alussa toimintansa tytärliikelaitos Puolustuskiinteistöt, joka tuottaa tilapalvelut Puolustusvoimille ja sen kumppaneille. Puolustushallinnon rakennuslaitos lakkautettiin ja sen tehtäviä järjesteltiin uudelleen Senaatti-kiinteistöihin ja Puolustuskiinteistöihin. Metsähallituksella on

liiketoiminnan lisäksi maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön pääluokista rahoitettavia julkisia hallintotehtäviä.

Liikelaitosten talous on valtion talousarvion ulkopuolella. Liikelaitokset eivät kuitenkaan muodosta erillisvarallisuutta, vaan valtio viime kädessä vastaa niiden sitoumuksista. Liikelaitoskohtaiset tuloslaskelmat ja taseet esitetään hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöslaskelmaosassa (liite 2, luku 2). Liikelaitosten tuloksellisuudesta raportoidaan hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 1.

Taulukko 25. Valtion liikelaitosten liiketoiminta 2020 ja 2021

	Metsähallituskonserni, liiketoiminta ja tytäryhtiöt*		Senaatti-kiinteistöt -konserni	
	2020	2021	2020	2021
Liikevaihto, miljoonaa euroa	329	355	645	801
Liikevaihdon muutos, prosenttia	-0,1	7,9	-1,2	24,2
Liikevoitto/-tappio, miljoonaa euroa	127	134	37	44
Tilikauden tulos, miljoonaa euroa	114	120	34	46
Tuloutus valtion talousarvioon, miljoonaa euroa	139	120	35	35
Sijoitetun pääoman tuotto, prosenttia	4,2	5,2	1,5	1,9
Omavaraisuusaste, prosenttia	98	97	65	62
Taseen loppusumma, miljoonaa euroa	3 032	3 047	4 597	4 787
Henkilöstö	600	605	461	1 233**

* Metsähallituskonsernin liiketoimintakokonaisuus muodostuu liikelaitos Metsähallituksen liiketoiminnasta ja sen tytäryhtiöistä, joita ovat Metsähallitus Metsätalous Oy, MH-Kivi Oy, Siemen Forelia Oy ja Nuuksiokeskus Oy.

** Senaatti-Kiinteistöt konsernin henkilöstömäärä kasvu johtuu Puolustuskiinteistöjen tulosta Senaatti-Kiinteistöjen tytäarliikelaitokseksi 1.1.2021.

Taulukko 26. Valtion liikelaitoskonsernien liikevaihto, miljoonaa euroa

	2017	2018	2019	2020	2021
Senaatti-kiinteistöt, konserni	625	642	653	645	801
Metsähallitus, liiketoiminta ja tytäryhtiöt	319	355	356	329	355

Taulukko 27. Valtion liikelaitoskonsernien taseen loppusumma, miljoonaa euroa

	2017	2018	2019	2020	2021
Senaatti-kiinteistöt, konserni	4 509	4 524	4 541	4 597	4 787
Metsähallitus, liiketoiminta ja tytäryhtiöt	3 016	3 030	3 059	3 032	3 047

Rahastot

Talousarvion ulkopuolella oli 11 valtion rahastoa. Rahastojen tuloksellisuutta kuvataan hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 1. Rahastokohtaiset tilinpäätöstiedot esitetään hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöslaskelmaosassa (liite 2, luku 3).

Taulukko 28. Talousarviosiirrot ja yhdystilisaamiset 2020 ja 2021, miljoonaa euroa

	Talousarviosiirrot*		Yhdystilisaamiset	
	2020	2021	2020	2021
Huoltovarmuusrahasto	0	0	148	200
Maatalouden interventiorahasto	0,2	0,4	3,2	3,5
Maatilatalouden kehittämisrahasto	167	0	377	316
Palosuojelurahasto	0	0	22	23
Rahoitusvakauserahasto	0	0	651	779
Valtion asuntorahasto	-6	-2,5	2 691	2 983
Valtion eläkerahasto	-1 931	-1 941	0	0
Valtion televisio- ja radiorahasto	532	543	8,0	7,7
Valtion ydinjätehuoltorahasto	0	0	4,7	6,2
Valtion takuurahasto	0	400	691	1 096
Öljysuojarahasto	0	4	22	13
Yhteensä	-1 238	-996	4 618	5 427

* Talousarviosiirrot: + = siirto talousarviosta rahastoon, - = siirto rahastosta talousarvioon

Valtion asuntorahastosta tehty siirto vastaa valtion talousarvion puolella kannettavaa rahaston oman pääoman korkokustannusta. Valtion Eläkerahaston tuloista siirretään valtion talousarvioon vuosittain 40 prosenttia valtion vuotuisesta eläkemenosta. Valtion televisio- ja radorahastoon siirretään määräraha Yleisradio Oy:stä annetun lain mukaisen julkisen palvelun kustannusten kattamiseksi. Valtiontakuurahastoon tehdyllä 400 miljoonan euron siirrolla varauduttiin vientitakuu- ja erityistakaustoiminnasta mahdollisesti syntyvien tappioiden kattamiseen.

Rahastoilla ei ole itsenäistä kassaa, vaan niiden kassavarat ovat osa valtion kassaa (pois lukien Valtion Eläkerahasto). Rahastot esittävät taseessaan yhdystilisaamiset valtiolta.

Taulukko 29. Rahastotalouden tuotto- ja kululaskelma, miljoonaa euroa

	2017	2018	2019	2020	2021
Toiminnan tuotot	1 939	2 071	2 465	2 442	3 364
Toiminnan kulut	71	395	–31	486	–13**
Rahoitustuotot	870	646	604	698	652
Rahoituskulut	332	275	304	206	249
Satunnaiset tuotot ja kulut	0	0	0	0	2
Siirtotalouden tuotot	41	29	–1	0	0
Siirtotalouden kulut	817	762	967	1 046	1 432
Tuotot ja kulut veroista ja pakollisista maksuista	75	75	73	66	61
Tilikauden tuotto-/kulujäämä	1 706	1 390	1 839	1 467	2 411

** Huoltovarmuusrahastossa vuonna 2020 alennettuja öljytuotteiden varmuusvarastojen tasearvoja palautui 274 miljoonaa euroa.

Vuonna 2021 toiminnan tuotoista 2,7 (1,9) miljardia euroa on Valtion Eläkerahaston tuottoja. Näistä 1,5 (1,5) miljardia euroa oli eläkemaksutuottoja ja 1 169 (363) miljoonaa euroa olivat osakkeiden ja osuuksien myyntivoittoa. Rahoitusvakausrahaston toiminnan tuotot kasvoivat edellisestä vuodesta 56 miljoonalla eurolla ja olivat 397 (341) miljoonaa euroa. Sen sijaan Huoltovarmuusrahaston maksullisen toiminnan tuotot pienenevät 51 miljoonalla eurolla verrattuna vuoteen 2020. Rahastotalouden kokonaisuudessa toiminnan tuotot kasvoivat yhteensä 922 miljoonalla eurolla vuodesta 2020.

Rahastotalouden toiminnan kulujen suurimmat muutokset liittyivät Huoltovarmuusrahaston tilikauden ostoihin ja varastojen muutoksiin, jotka johtuvat pääosin koronapandemian torjumiseksi ja sen aiheuttamien yhteiskunnallisten haittojen lieventämiseksi tehtyjen toimenpiteiden taloudellisista

vaikutuksista sekä vaihto-omaisuuden öljytuotteiden edellisenä vuonna tehdyn arvonalentumisen palautumisesta. Vuonna 2021 Huoltovarmuusrahaston varastojen lisäyksenä kirjattiin 372 miljoonaa euroa, kun varastojen arvon vähennys vuonna 2020 oli 123 miljoonaa. Huoltovarmuusrahaston tilikauden aikaiset ostot olivat 3,6 miljoonaa euroa suuremmat verrattuna vuoteen 2020. Huoltovarmuusrahaston tilivuoden ostot olivat 224,3 (220,7) miljoonaa euroa. Huoltovarmuusrahaston vaihto-omaisuus on arvostettu hankintahinnan mukaisena eikä vuonna 2021 tehty vaihto-omaisuuteen arvonalennuksia, johtuen nestemäisten polttoaineiden hintakehityksestä vuodenvaihteessa.

Rahoitustuotot ja -kulut yhteensä olivat pienentyneet vuoteen 2020 verrattuna 88 miljoonalla eurolla. Rahoitustuotot olivat pienentyneet 45 miljoonaa euroa ja ne olivat rahastotalouden kokonaisuudessa yhteensä 653 (698) miljoonaa euroa. Rahoituskuluissa oli kasvua 43 miljoonaa euroa ja ne olivat rahastotalouden kokonaisuudessa yhteensä 249 (206) miljoonaa euroa.

Siirtotalouden kuluissa suurimmat erät ovat siirrot valtion televisio- ja radiorahastosta 543 miljoonaa euroa, rahoitusvakauserärahastosta 270 miljoonaa euroa sekä asuntorahaston avustukset 112 miljoonaa euroa. Lisäksi valtiotakuurahastosta on katettu Finnveran vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan vuoden 2020 tappioita 349 miljoonalla eurolla. Tuotot veroista ja pakollisista maksuista koostuvat huoltovarmuusmaksuista, ydinjätehuoltomaksuista ja palosuojelumaksuista.

Taulukko 30. Rahastotalouden tase-erät 2017–2021, miljoonaa euroa

Vastaavaa	2017	2018	2019	2020	2021
Aineettomat hyödykkeet	1	1	1	1	0
Aineelliset hyödykkeet	40	36	28	39	43
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset	19 534	19 921	19 700	19 061	19 451
Vaihto-omaisuus	1 339	1 135	1 284	1 161	1 532
Pitkäaikaiset saamiset	26	24	23	21	20
Lyhytaikaiset saamiset	2 123	2 234	2 166	2 267	2 317
Lyhytaikaiset sijoitukset	1 031	139	172	145	110
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	3 422	4 142	4 656	5 497	6 477
Vastaavaa yhteensä	27 516	27 633	28 031	28 193	29 950

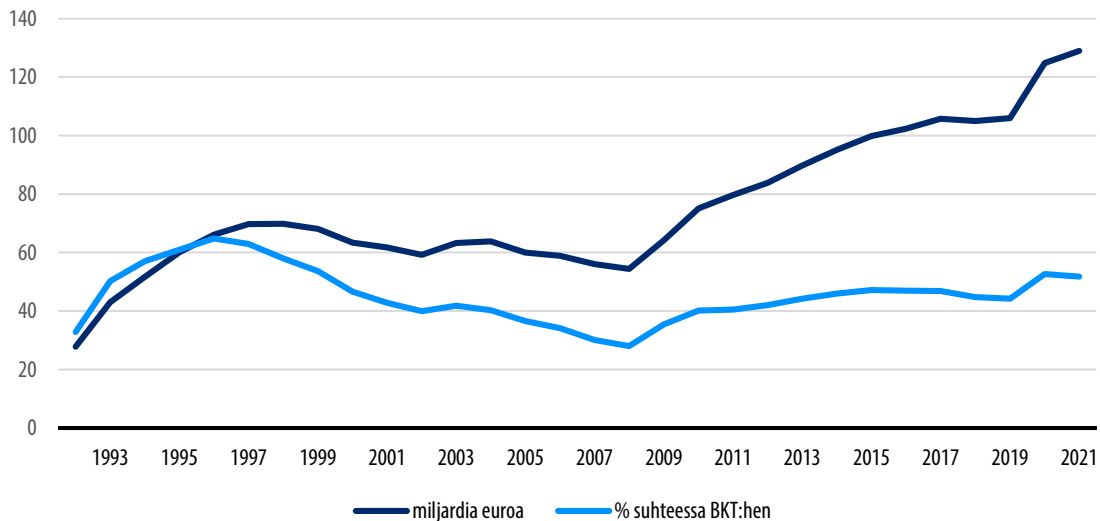
Vastattavaa	2017	2018	2019	2020	2021
Rahastojen oma pääoma	27 425	27 543	27 954	28 090	29 499
Pitkäaikainen vieras pääoma	0	0	0	0	349
Lyhytaikainen vieras pääoma	91	90	76	103	102
Vastattavaa yhteensä	27 516	27 633	28 031	28 193	29 950

Rahastotalouden merkittävin tase-erä on Valtion Eläkerahaston osake-, rahasto- ja muut sijoitukset, 15,4 (14,6) miljardia euroa vuoden 2021 lopussa. Vaihto-omaisuus on pääosin huoltovarmuusrahaston varmuusvarastoja. Lyhytaikaiset saamiset muodostuvat lähinnä Valtion ydinjätehuoltorahaston, Valtion asuntorahaston laina- ja siirtosaamisista ja Valtion eläkerahaston muista lyhytaikaisista saamisista ja siirtosaamisista. Rahoitusvaroihin sisältyvät yhdystilisaamiset valtion talousarviotaloudelta.

3.2.7 Valtionvelka

Valtion budjettitalouden velan määrä kasvoi vuonna 2021. Uutta lainaa otettiin nettomääräisesti 4,3 miljardia euroa (sisältäen emissiovoitot ja -tappiot) eli 7,9 miljardia euroa vähemmän kuin eduskunnan hyväksymät valtion talousarviot olisivat mahdollistaneet. Valtion maksuvalmius mahdollisti lainanoton toteuttamisen budjetoitua vähäisempänä. Valtion kassavarat olivat vuoden lopussa 4,8 miljardia euroa.

Valtion budjettitalouden velka oli vuoden 2021 päättyessä nimellisarvoltaan 129,3 miljardia euroa (sisältäen emissiotappiot ja -voitot), mikä oli 4,3 miljardia euroa (kolme prosenttia) enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Velan korkomenot olivat yhteensä 0,8 miljardia euroa. Korkomenot laskivat edellisestä vuodesta.

Kuvio 20. Valtionvelka*, nimellisarvo miljardia euroa ja velan suhde bruttokansantuotteeseen prosenttia

* Valtionvelka sisältää Valtiokonttorin hoitamat budjettitalouden, rahastotalouden ja liikelaitosten lainat pois lukien emissiovoitot ja -tappiot.

Lähde: Valtiokonttori.

Vuoden 2021 päättyessä 91 prosenttia velkakannasta oli pitkäaikaista ja 9 prosenttia lyhytaikaista (alle vuoden mittainen laina-aika). Yleisöobligatiolainojen kanta vuoden lopussa oli 116,9 miljardia euroa, joka koostuu sarjaobligatioista (115,2 miljardia euroa) ja muista yleisöobligatioista (1,6 miljardia euroa). Vuoden lopussa lyhytaikainen velkasitoumuskanta oli 11,8 miljardia euroa.

Valtion velanhallinnan strategisena tavoitteena on lainatarpeen tyydyttäminen kustannustehokkaasti kaikissa olosuhteissa sekä velasta aiheutuvien pitkän aikavälin kustannusten minimointi hyväksyttäväksi katsottavalla riskitasolla. Riskejä ovat markkinariskit, rahoitusriskit, luottoriskit, toiminnalliset ja oikeudelliset riskit sekä malliriskit. Jälleenrahoitusriskien välttämiseksi uudet lainat otetaan pääasiassa pitkäaikaisina lainoina siten, että velan jälleenrahoitus jakautuu mahdollisimman tasaisesti tuleville vuosille. Pitkäaikaista lainanottoa puoltaa myös hyvästä luottoriskiluokituksesta johtuva valtion suhteellinen kustannusetu pitkäaikaisten joukkolainojen markkinoilla.

Velan keskimääräinen vuotuinen efektiivinen kustannus oli 0,40 prosenttia vuonna 2021 eli 0,17 prosenttiyksikköä alempi kuin vuonna 2020. Velan kustannuksia pyritään minimoimaan pääasiassa velan korkoriskiaseman strategisella valinnalla.

Valtio laski liikkeeseen kolme uutta euromääräistä viitelainaa. Ensimmäinen emissio tapahtui helmikuussa, jolloin laskettiin liikkeeseen vuonna 2052 erääntyvä viitelaina arvoltaan 3,0 miljardia euroa. Toinen 3,0 miljardin euron vuonna 2031 erääntyvä viitelaina laskettiin liikkeeseen toukokuussa. Kolmas, 3,0 miljardin euron vuonna 2026 erääntyvä viitelaina laskettiin liikkeeseen elokuussa. Lisäksi

toteutettiin seitsemän huutokauppaa, joissa myytiin vuosina 2028, 2030, 2031, 2040, 2042, 2047 ja 2052 erääntyviä lainoja yhteensä 7,235 miljardin euron arvosta. Tähän sisältyi 90 miljoonan euron arvosta viitelainoja, jotka laskettiin liikkeeseen Senaatti-kiinteistöjä varten. Valtion velkasitoumuksia laskettiin liikkeeseen 11,8 miljardia euroa. Tähän sisältyi miljoonan euron arvosta velkasitoumuksia, jotka laskettiin liikkeeseen Senaatti-kiinteistöjä varten.

Vuonna 2021 ei laskettu liikkeeseen uusia valuuttamääräisiä obligaatioita. Valuuttamääräiset lainat on suojattu valuuttakurssiriskiä vastaan valuutanvaihtosopimuksilla. Valuuttamääräisiä lainoja ennen valuutanvaihtosopimuksia oli kertomusvuoden lopussa 3,0 miljardia euroa eli 2,3 prosenttia valtionvelasta.

[Valtion velanhallintamallin arviointi ja kehittämistarpeet -työryhmän muistio](#) valmistui joulukuussa 2021. Työryhmä arvioi valtion nykyisen velanhallintamallin edelleen toimivan ja valtion lainanoton strategian ja riskienhallintapolitiikan olevan asianmukaisia. Keskeisiä kehittämiskohteita työryhmä tunnisti erityisesti korko- ja rahoitusriskin hallinnassa. Strategista korkoriskiasemaa koskevaa tarkastelua tulisi laajentaa ottamaan huomioon talouden pitkän aikavälin kasvunäkymät ja valtion velka-kestävyys. Pitkän aikavälin lainanottokyvyn turvaamiseksi valtion velalle tulisi määritellä tavoitteellinen kuoletus rakenne ja laatia tämän toteuttamiseksi tarvittavat ohjausmenettelyt.

Taulukko 31. Valtion budjettitalouden nettolainanotto, miljoonaa euroa

	2017	2018	2019	2020	2021
Nostot	23 464	20 087	23 978	53 880	38 570
Kuoletuks	20 403	20 966	22 579	35 565	34 887
Velanhallinnan erät	23	-107	394	647	624
Nettolainanotto yhteensä	3 084	-986	1 793	18 962	4 307

Taulukko 32. Valtionvelan rakenne*, miljoonaa euroa

	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021
Pitkäaikainen velka	98 809	100 645	100 399	106 745	116 868
Lyhytaikainen velka	6 964	4 328	5 969	18 088	11 829
Valtionvelka yhteensä	105 773	104 973	106 368	124 833	128 696
Budjettitalous	104 762	103 884	105 283	123 598	127 280
Rahastotalous	5	3	0	0	0
Liikelaitokset	1 005	1 086	1 085	1 235	1 416
Korjauserät	0	0	0	0	0
Valtionvelka yhteensä	105 773	104 973	106 368	124 833	128 696

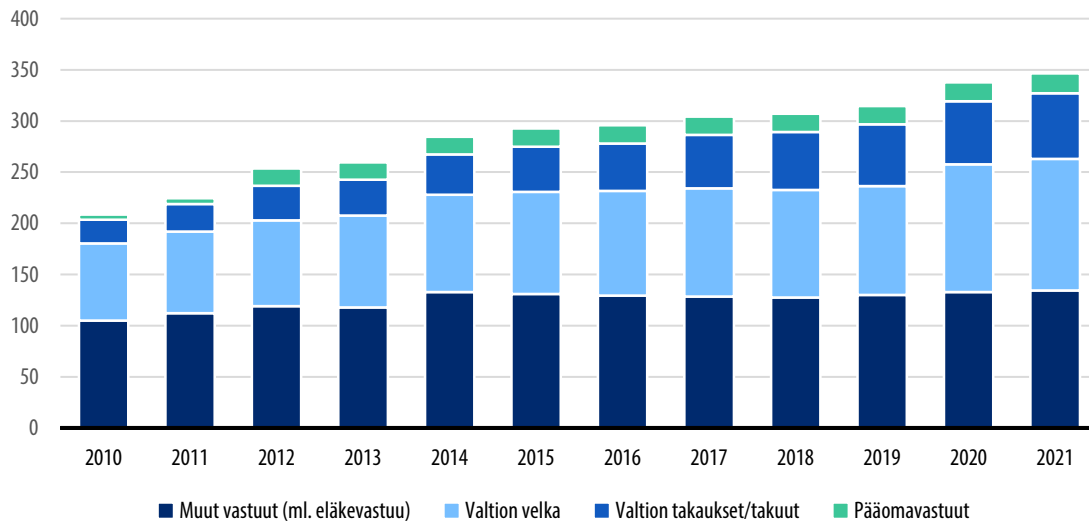
* Valtionvelka sisältää Valtiokonttorin hoitamat budjettitalouden, rahastotalouden ja liikelaitosten lainat pois lukien emissiovoitot ja -tappiot.

3.2.8 Valtiontalouden vastuut ja riskit

Valtion taloudelliset vastuut ja niihin liittyvät riskit voivat muodostua hajautetusti valtion talousarvion talouden, valtion rahastojen ja liikelaitosten piirissä. Valtion julkilausutut (eksplisiittiset) vastuut muodostuvat velan ja eläkevastuiden ohella lähinnä takauksista ja takuista. Julkilausutut vastuut perustuvat lakeihin tai sopimuksiin. Lisäksi valtiolle saattaa syntyä julkilausumattomia (implisiittisiä) vastuita esimerkiksi kuntien, valtionyhtiöiden tai rahoitusmarkkinoiden turvaamiseen liittyvissä asioissa. Tällöin valtiolle voi syntyä tarve ottaa tosiasiallinen vastuu jonkin yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden kannalta keskeisen asian turvaamisesta, vaikka laki tai sopimus ei siihen suoranaisesti valtiota velvoittaisikaan.

Yksityiskohtaisemmin valtiontalouden vastuita ja riskejä on käsitelty valtiovarainministeriön syksyn 2021 [katsauksessa](#) valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin. Katsauksen mukaan valtion vastuiden määrä on kasvanut voimakkaasti viime vuosina. Seuraava katsaus julkaistaan syksyllä 2022.

Valtion määriteltävissä olevia vastuita ovat valtion takaukset ja takuut, pääomavastuut, velat sekä muut vastuut (mukaan lukien eläkevastuut). Seuraavassa kuviossa on koottu yhteen tiivistelmä pääosin valtion määriteltävissä olevien vastuiden kehityksestä. Eläkevastuu 93,3 miljardia euroa sisältyy kuviossa muihin vastuisiin.

Kuvio 21. Valtion vastuut, miljardia euroa

Seuraavassa taulukossa on tiivistelmä valtion varoista ja tietyistä, määriteltävissä olevien vastuiden nimellisarvoista. Tiedot valtion reaali- ja rahoitusvarallisuudesta perustuvat rahoitustilinpitoon. Tilastokeskuksen valtion takauksia koskevat tilastot poikkeavat tässä esitetystä valtion takausten määrästä muun muassa virallisissa tilastoissa käytettävän sektoriluokituksen takia. Rahoitusvarallisuudesta on lisäksi kuvattu eräitä keskeisiä, julkisesti noteerattuja osakeomistuksia, joiden markkina-arvot vaihtelevat muun muassa suhdanteiden muuttuessa. Näiden lisäksi valtio omistaa joko kokonaan tai on osaomistajana useissa sellaisissa yrityksissä, joiden arvonmäärittely perustuu kirjanpitoarvoon.

Taulukko 33. Yhteenveto valtion varoista ja vastuista, miljardia euroa, prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen

	2017	2018	2019	2020	2021
Valtion reaalivarat ¹	57,9	58,7	57,4	58,4	
prosenttia suhteessa BKT:hen	25,6	25,1	23,9	24,5	
Valtion rahoitusvarallisuus	70,9	73,3	81,5	98,4	92,2
prosenttia suhteessa BKT:hen, josta	31,3	31,4	34,0	41,3	36,5
Valtion kassa	3,0	2,1	2,3	7,6	4,8
Solidium	8,6	6,8	7,5	7,6	9,0
Muut noteeratut osakeomistukset	15,2	15,5	19,0	26,0	25,0
Asuntorahaston saamiset ²	4,6	4,2	3,7	3,2	2,8
Valtion velka	105,8	105,0	106,4	124,8	128,7
prosenttia suhteessa BKT:hen	46,8	44,9	44,3	52,4	50,9
Kuntien velka	19,2	21,0	23,8	25,8	26,1
prosenttia suhteessa BKT:hen	8,5	9,0	9,9	10,8	10,3
Valtion takaukset ³	52,3	56,6	60,2	61,7	64,2
prosenttia suhteessa BKT:hen	23,1	24,2	25,1	25,9	25,4
Finnvera	27,7	30,3	32,6	31,6	32,1
Opintolainat	2,7	3,4	4,0	4,5	5,0
ERVV	7,0	7,0	7,0	6,8	6,6
Suomen Pankki	0,4	0,5	0,6	0,6	0,8
Valtion rahastot	13,8	14,6	15,5	16,5	17,7
Muut	0,6	0,8	0,5	1,7	2,0
Pääomavastuut ⁴	17,9	17,9	17,9	18,2	19,4
prosenttia suhteessa BKT:hen	7,9	7,6	7,4	7,6	7,7
Euroopan vakausmekanismi (EVM)	11,1	11,1	11,1	11,1	11,1
Euroopan investointipankki (EIP)	3,1	3,1	3,1	3,1	3,7
Pohjoismaiden investointipankki (NIB)	1,1	1,1	1,1	1,1	1,5
Muut	2,5	2,5	2,6	2,8	3,1
Muut vastuut ⁵	128,3	127,6	130,0	132,9	134,3
prosenttia suhteessa BKT:hen	56,8	54,4	54,2	55,9	53,1
Talousarviotalous, josta	125,5	124,7	127,2	130,0	131,5
eläkevastuut	92,6	92,1	92,7	93,1	93,3
Rahastotalous	1,6	1,7	1,7	1,8	2,0
Liikelaitokset	1,2	1,2	1,1	0,9	0,8

1 Tilinpidossa yksiköitä luokiteltu vuonna 2019 uudelleen. Luvut korjattu muutetun aikasarjan mukaisiksi kaikkien vuosien osalta.

2 Asuntorahaston saamiset sisältävät tarkasteluvuosilta aravalainasaamiset kokonaisuudessaan. Ennen vuotta 2019 laadituissa taulukoissa on raportoitu vain pitkäaikaiset lainasaamiset.

3 Valtiontakaukset ja -takuu on esitetty tarkemmin hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2 (valtion tilinpäätöksen liite 12).

4 Pääomat kansainvälisille rahoituslaitoksille, joita joudutaan maksamaan siinä tapauksessa, että pääomaa tarvitaan tappioiden kattamiseksi tai maksukyvyttömyyden välttämiseksi.

5 Esimerkiksi valtion eläkevastuut ja talousarvion määrärahojen käyttövaltuudet.

Valtion talousarvionalouden, rahastojen ja liikelaitosten taseen ulkopuoliset vastuut ilman eliminoituja olivat 31.12.2021 yhteensä 198,5 miljardia euroa. Kasvua edelliseen vuoteen nähden tässä on 3,6 miljardia euroa.

Taulukko 34. Taseen ulkopuoliset vastuut, talousarvionalous, rahastotalous ja valtion liikelaitokset, miljoonaa euroa

	31.12.2020	31.12.2021	Muutos milj. euroa	Muutos %
Talousarvionalouden taseen ulkopuoliset vastuut	175 680	178 070	2 390	1,4
Valtion eläkevastuu	93 100	93 300	200	0,2
Talousarvion määrärahojen käyttövaltuudet	10 706	10 863	157	1,5
Valtiontakaukset ja valtiontakuut ¹	45 160 ²	46 574	1 414	3,1
Muut monivuotiset vastuut	26 345	27 333	988	3,8
Rahastojen taseiden ulkopuoliset vastuut	18 328	19 644	1 316	7,2
Liikelaitosten taseiden ulkopuoliset vastuut	884	825	-61	-6,9
Yhteensä	194 893	198 540	3 647	1,9

¹ Rahastojen valtiontakaukset ja -takuut sisältyvät kohtaan Rahastojen taseiden ulkopuoliset vastuut.

² EIB:n Covid-19-takurahaston takausmäärä korjattu takautuvasti voimassa olleen määrän mukaiseksi.

Takaukset ja takuut

Valtion takauksista ja takuista pääosa on vastuuta, jotka sisältävät luotonantoon rinnastettavan luottoriskin. Valtiota sitovien takauksien ja takuiden määrä on kasvanut voimakkaasti viime vuosina. Valtion tilinpäätöksessä raportoidaan valtiontakauksien ja -takuiden käytettävissä oleva enimmäismäärä, johon on eduskunnan valtuus sekä voimassa oleva takaus- ja takuuvastuu.

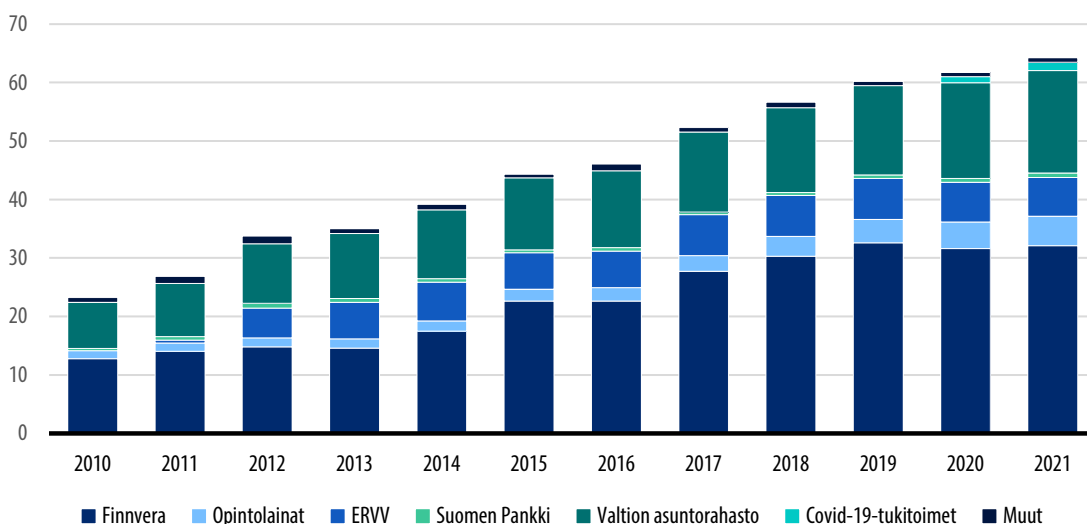
Valtiontakauksien ja -takuiden käytettävissä oleva enimmäismäärä oli vuoden 2021 lopussa 135,4 miljardia euroa. Vuoden 2021 aikana käytettävissä oleva enimmäismäärä kasvoi 0,2 miljardilla eurolla. Merkittävä käytettävissä olevan määrän kasvu ajoittui vuoteen 2020, jolloin määrä nousi edellisen vuoden 106,5 miljardista eurosta 135,2 miljardiin euroon. Vuoden 2020 alussa Finnveran vienninrahoituksen ja varainhankinnan takausvaltuudet nousivat merkittävästi, minkä lisäksi vuoden 2020 kuluessa myönnettiin takausvaltuuksia koronavirustukitoimiin liittyen. Koronavirusepidemiaan liittyneisiin takausvaltuuksiin kuuluivat Finnveran kotimaan rahoituksen takausvaltuuksien korottaminen 4,2 miljardista eurosta 12 miljardiin euroon, takausvaltuudet Finnair Oyj:lle (600 miljoonaa euroa) ja huoltovarmuuskriittisille varustamoille (600 miljoonaa euroa) sekä takausvaltuudet EU-alueen tukitoimille, joista Euroopan unionin komission eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien

työttömyysriskien lieventämisen tilapäistä tukivälinettä (SURE) varten ottamien lainojen vakuudeksi annettavan takauksen osuus oli 432 miljoonaa euroa ja Euroopan Investointipankin covid-19-takuu-rahaston osuus 372 miljoonaa euroa. Työllisyysrahaston valmiusluottolimiiteille hyväksyttiin 800 miljoonan euron takausvaltuus.

Valtion takausten ja -takuiden voimassa oleva määrä oli vuoden 2021 lopussa 64,2 miljardia euroa. Voimassa olevat takaukset ja takuut kasvoivat vuoden 2021 aikana 4,1 prosenttia ja euromääräisesti 2,5 miljardia euroa. Valtion takaus- ja takuuvastuiden kasvu on viimeisten kymmenen vuoden aikana painottunut erityisesti kahteen suurimpaan osa-alueeseen: Finnvera Oyj:n ja Valtion asuntorahaston takauksiin, joita tarkastellaan tarkemmin myöhemmin tässä luvussa.

Vuoden 2021 lopussa voimassa olevista takaus- ja takuuvastuista Finnveraan liittyvien takausten ja takuiden osuus oli 32,1 miljardia euroa, Valtion asuntorahaston osuus 17,5 miljardia euroa, Euroopan rahoitusvakaussäilytysvälineen (ERVV) osuus 6,6 miljardia euroa ja opintolainojen osuus 5,0 miljardia euroa. Koronavirustukitoimiin liittyvien takausvastuiden voimassa oleva määrä oli vuoden lopussa 1,4 miljardia euroa, josta SURE-takauksen osuus oli 432 miljoonaa euroa, Euroopan Investointipankin covid-19-takuu-rahaston osuus 275 miljoonaa euroa, Finnair Oyj:n lainatakauksen osuus 540 miljoonaa euroa ja huoltovarmuuskriittisten varustamoiden takausohjelman osuus 127 miljoonaa euroa. Kaikkiaan voimassa olevien valtion takausten ja -takuiden nimellisarvo on nyt 25,4 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon.

Kuvio 22. Valtion voimassa olevien takausten ja takuiden kehitys*, miljardia euroa



* Valtion tilinpäätösraportoinnin mukainen Finnveraan liittyvä takausvastuu muodostuu vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan vastuukannasta, kotimaisesta vastuukannasta ja varainhankinnan takauksesta. Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan takaus- ja takuumäärässä on otettu huomioon voimassa olevat vastuut (nostetut ja nostamattomat), mutta ei tarjousvastuita. Siltä osin kuin Finnveran EMTN-lainaohjelman alla otettua valtion takaamaa varainhankintaa on käytetty vientiluottojen rahoittamiseen, valtion vastuu ei ole kahdenkertainen, mutta vastuut voivat realisoitua eri tekijöiden johdosta ja eri ajankohtana.

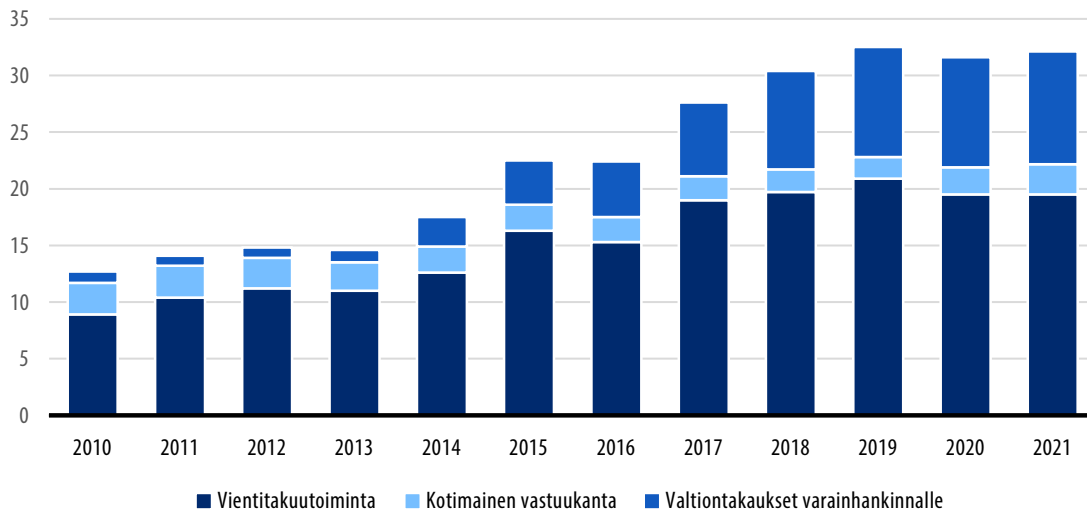
Eurostat julkaisee [tilastoja EU-maiden valtiontakauksien kokonaismääristä suhteessa bruttokansantuotteeseen](#). Takausvastuiden nimellisarvojen yhteismitallista vertailua maiden välillä vaikeuttavat kuitenkin muun muassa eri maiden erilaiset raportointikäytännöt.

Finnvera

Valtion omistama erityisrahoitusyhtiö Finnvera edistää suomalaisten yritysten toimintaedellytyksiä ja kilpailukykyä tarjoamalla lainoja, takauksia ja vientitakuita. Finnvera-konserni muodostuu emoyhtiö Finnvera Oyj:stä ja sen tytäryhtiö Suomen Vientiluotto Oyj:stä. Finnvera-konsernin toiminta muodostuu kotimaan ja viennin rahoituksesta. Koronavirusepidemian oloissa Finnvera on keskittynyt turvaamaan elinkelpoisten yritysten lainarahoituksen saatavuutta kotimaassa ja varmistamaan viennin rahoituksen toimintaedellytyksien säilymistä kriisitilanteessa. Vuonna 2021 Finnvera kohdisti huomion koronaviruskriisin hoitamisen ja yritysten toimintaedellytysten turvaamisen ohella entistä enemmän aloittavan yritystoiminnan sekä kasvun, kansainvälistymisen, investointien ja viennin mahdollistamiseen. Syyskuussa 2021 Finnvera myi jäljellä olevan pääomasijoitustoimintansa Suomen Teollisuussijoitus Oy:lle. Finnvera on luopunut asteittaisen pääomasijoitustoiminnasta työ- ja elinkeinoministeriön linjauksen mukaisesti. Finnveralla on noin 25 800 asiakasta, joista valtaosa on kotimaan rahoituksen asiakkaita. Finnveran kotimaan rahoituksen nostettujen lainojen ja takausten vastuukanta oli vuoden 2021 lopussa 2,6 miljardia euroa (vuoden 2020 lopussa 2,4 miljardia euroa). Euromääräisesti Finnveran suurimmat vastuut ovat viennin rahoituksessa.

Valtion tilinpäätösraportoinnin mukaiset Finnveran toimintaan liittyvät valtion takaus- ja takuuvastuut olivat vuoden 2021 lopussa 32,1 miljardia euroa. Tilinpäätösraportoinnissa vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan valtiontakaukset ja -takuut sisältävät voimassa olevat nostetut ja nostamattomat vastuut, mutta eivät tarjousvastuita. Siltä osin kuin Finnveran EMTN- ja ECP -lainaohjelmien alla otettua valtion takaamaa varainhankintaa on käytetty vientiluottojen rahoittamiseen, valtion vastuu ei ole kahdenkertainen, mutta vastuut voivat realisoitua eri tekijöiden johdosta ja eri ajankohtana.

Finnveran toimintaan liittyvät takausvastuut ovat viimeisten kymmenen vuoden aikana kasvaneet merkittävästi takauskannan oltua vuoden 2010 lopussa 12,8 miljardia euroa. Voimassa olevista takauksista vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan vastuukanta oli 19,5 miljardia euroa (19,5 miljardia euroa vuonna 2020), kotimainen laina- ja takausvastuukanta 2,6 miljardia euroa (2,4 miljardia euroa vuonna 2020) ja varainhankinnan takausvastuu 10 miljardia euroa (9,7 miljardia euroa vuonna 2020). Vuonna 2021 Finnvera laajensi varainhankintakanaviaan perustamalla lyhytaikaisen rahoituksen ECP-lainaohjelman, jonka enimmäismäärä voi olla kolme miljardia euroa.

Kuvio 23. Finnveran takaus- ja takuuvastuut, miljardia euroa*

* Valtion tilinpäätösraportoinnin mukainen Finnveraan liittyvä takausvastuu muodostuu vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan vastuukannasta, kotimaisesta vastuukannasta ja varainhankinnan takauksesta. Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan takaus- ja takuumäärässä on otettu huomioon voimassa olevat vastuut (nostetut ja nostamattomat), mutta ei tarjousvastuita. Siltä osin kuin Finnveran EMTN- ja ECP -lainaohjelmien alla otettua valtion takaamaa varainhankintaa on käytetty vientiluottojen rahoittamiseen, valtion vastuu ei ole kahdenkertainen, mutta vastuut voivat realisoitua eri tekijöiden johdosta ja eri ajankohtana.

Vuoden 2021 lopussa vientitakuulain mukainen vastuu oli 19,2 miljardia euroa (vuoden 2020 lopussa 19,5 miljardia euroa). Vienninrahoituksessa vientitakuulain mukaiseen vastuukantaan lasketaan voimassa olevat kokonaisvastuut ja puolet tarjousvastuista päätöspäivän valuuttakursilla. Vuoden 2021 lopussa Finnveran vientitakuuihin ja erityistakauksiin liittyvä kokonaisvastuu oli 22,6 miljardia euroa (vuoden 2020 lopussa 22,4 miljardia euroa), josta nostettujen vastuiden osuus oli 12,1 miljardia euroa (vuoden 2020 lopussa 11,8 miljardia euroa). Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan kokonaisvastuu kasvoi vuoden aikana 0,2 miljardia euroa.

Finnveran vastuut muodostavat merkittävän osa-alueen valtiontakauksista ja -takuista, mikä korostaa Finnveran toimintaan liittyvän riskienhallinnan merkitystä. Riskienhallinnalla on keskeinen merkitys myös Finnveran riskinottokyvyn säilyttämisessä. Finnveran toiminnan merkittävin riskialue on luottoriski, joka korostuu euromääräisesti erityisesti vienninrahoituksessa. Finnveran varainhallintaan puolestaan liittyy muun muassa likviditeetti- ja markkinariskiä.

Finnveran vienti- ja erityistakauksiin liittyy toimiala- ja asiakaskeskittymiä. Alus- ja telakkatoimialan osuus on 50 prosenttia (49 prosenttia vuonna 2020), telettoimialan 15 prosenttia (17 prosenttia) ja metsäteollisuustoimialan 16 prosenttia (11 prosenttia).

Voimassaolevista vientitakuu- ja erityistakaustusvastuista sekä tarjousvastuista vuoden 2021 lopussa kolmen suurimman ostajarahoituksen saajan osuus oli 40 prosenttia (44 prosenttia vuonna 2020), 10 suurimman 63 prosenttia (63 prosenttia) ja 20 suurimman 74 prosenttia (76 prosenttia).

Laissa määriteltyjä viennin rahoituksen valtuuksia on korotettu vuosina 2014, 2016, 2017 ja 2020. Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa on linjattu, että Finnveran valtuuksien riittävyys varmistetaan ottaen huomioon riskienhallinnan tarpeet. Vuoden 2021 aikana ei tehty muutoksia valtuuksiin, joten voimassa ovat edelleen vuoden 2020 alussa voimaan astuneet valtuuskorotukset, joilla vientitakuuvaltuudet korotettiin 27 miljardista eurosta 38 miljardiin euroon, Finnveran varainhankintaa koskeva takausvaltuus 15 miljardista eurosta 20 miljardiin euroon, vientiluottojen rahoitusvaltuus 22 miljardista eurosta 33 miljardiin euroon ja korontasausvaltuus niin ikään 22 miljardista eurosta 33 miljardiin euroon.

Korotusten tavoitteena ovat olleet viennin rahoitusmahdollisuuksien säilyttäminen keskeisten kilpailijamaiden tasolla, yritysten toimintaedellytysten ja rahoitusmarkkinoiden toiminnan parantaminen sekä Suomen talouden vahvistaminen. Vuoden 2020 alusta voimaan tulleet valtuuskorotukset perustuivat ennen koronaviruskriisin alkamista tehtyyn ennusteeseen vienninrahoituksen edelleen kasvavasta tarpeesta, johon aiempien valtuuksien ei arvioitu riittävän. Viime vuosina julkisen rahoittajan rooli on vienninrahoituksessa lisääntynyt, mikä on osaltaan kasvattanut vastuukantaa.

Vienninrahoituksen vastuiden merkittävä kasvu 2010-luvulla ja valtuuskorotuksien yhteydessä tehty arvio kasvun jatkumisesta ovat korostaneet vienninrahoituksen riskienhallinnan ja -seurannan ja edelleen kehittämisen tarvetta sekä riskipuskureiden merkitystä. Koronaviruskriisi on lisäksi tuonut ajankohtaiseksi olemassa olevaan vienninrahoitukseen liittyviä riskejä, kun erityisesti alus- ja telakkatoimialan toiminta on koronaviruspandemian vuoksi ollut vaikeuksissa.

Vienninrahoitusta ja siihen liittyvää riskienhallintaa käsiteltiin julkisen viennin rahoituksen kehittämisen työryhmässä (VIRAKE), joka vuonna 2019 valmistuneessa [raportissaan](#) suositti muun muassa Finnveran rahoitusvalvonnan edelleen kehittämistä sekä säännöllistä riskienhallinnan seurantamittareiden raportointia työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi valtiovarainministeriölle ja talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle. Vuonna 2020 vienninrahoituksen kehittämistyötä jatkettiin työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa uudessa lainsäädäntötyöryhmässä, jonka toimikausi jatkui edelleen vuoden 2021 loppuun. Koronapandemiatilanteesta aiheutuneiden lisätehtävien vuoksi työryhmä ei kokoontunut vuonna 2021. Vienninrahoituksen lakiesityksiä koskien suoriin vientiluottoihin, päätöksentekomenettelyihin sekä rahoitusvalvontaan liittyvää kehitystyötä on kuitenkin jatkettu työ- ja elinkeinoministeriössä vuoden 2021 aikana yhteistyössä Finnveran kanssa.

Syksyllä 2019 annetussa vienninrahoituksen valtuuskorotuksia koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin, että osana tulevaa rahoitusvalvonnan edelleen kehittämistä valmistellaan Finnveran rahoitusvalvonnan siirtämistä työ- ja elinkeinoministeriöstä Finanssivalvonnan vastuulle. Valvonnan siirtoa ja sisältöä koskevaa selvitystyötä on tehty syksystä 2019 alkaen osana laajempaa Finnveran rahoitustoimintaa koskevaa lainsäädännön kehittämistyöskentelyä. Valvonnan siirtämisestä on tarkoitus antaa hallituksen esitys syyskaudella 2022.

Yritysten rahoituksen turvaamiseksi koronapandemian aiheuttamissa poikkeuksellisissa olosuhteissa eduskunta korotti toukokuussa 2020 Finnveran kotimaan rahoituksen rahoitusvaltuuksia 4,2 miljardin euron enimmäismäärästä 12 miljardiin euroon. Kotimaan rahoituksen laina- ja takauskanta nousi vuoden 2020 aikana 1,9 miljardista 2,4 miljardiin euroon ja edelleen 2,6 miljardiin euroon vuonna 2021.

Finnveran toiminnalle on asetettu itsekannattavuustavoite, jonka mukaan yhtiön tulee pitkällä aikavälillä kattaa toimintakulunsa sekä yhtiön vastuulla oleva osuus luotto-, takaus- ja takuutappioista liiketoiminnastaan saamalla tuloilla. Yhtiölle asetetun itsekannattavuustavoitteen tarkastelujakso on pk-rahoituksen osalta 10 vuotta ja viennin rahoituksen osalta 20 vuotta. Vuonna 2021 Finnvera-konsernin tulos oli 153 miljoonaa euroa. Edellisenä vuonna tulos oli 748 miljoonaa euroa tappiollinen. Vuonna 2020 Finnvera kirjasi koronaviruspandemian sekä IFRS 9 -standardin mukaisesti riskiluokitusten ja makrotalouden ennusteiden heikentymisen seurauksena vientitakuu- ja erityistakaustoiminnassa luottotappiovarauksia 1 222 miljoonaa euroa. Vuonna 2021 vientitakuutoiminnasta ei jouduttu tekemään uusia merkittäviä luottotappiovarauksia eikä olennaisia lopullisia tappioita toteutunut. Perusteita vuonna 2020 tehtyjen tappiovarausten purkamiselle ei kuitenkaan ollut. Taseen odotettavissa olevat luottotappiot ovat edelleen noin 1,4 miljardia euroa. Itsekannattavuustavoitteet ovat vuoteen 2019 saakka toteutuneet, mutta vuoden 2020 tappiovarauskirjausten jälkeen viennin rahoituksen 20 vuoden itsekannattavuustavoite ei täyttynyt. Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan itsekannattavuus on kumulatiivisesti kuitenkin toteutunut, jos tarkastelussa otetaan huomioon valtiontakuurahaston varat, jotka ovat kertyneet Finnveran edeltäjäorganisaatioiden toiminnasta.

Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan puskurivarat olivat vuoden 2021 lopussa 825 miljoonaa euroa (342 miljoonaa euroa vuonna 2020), kun vuoden 2021 erillistuloksen 79 miljoonaa euroa (–829 miljoonaa euroa vuonna 2020) lisäksi otetaan huomioon valtiontakuurahaston varat 747 miljoonaa euroa (342 miljoonaa euroa vuonna 2020). Valtiontakuurahaston varoihin sisältyy rahastoon vuonna 2021 valtion tekemä pääomitus 400 miljoonaa euroa. Pääomitukseen oli varauduttu valtion vuoden 2021 kolmannessa lisätalousarviossa kesäkuussa 650 miljoonalla eurolla. Finnvera on suojannut riskejään osin myös jälleenvakuutuksilla, joiden mahdollistama enimmäiskorvausmäärä oli vuoden 2021 lopussa 1,2 miljardia euroa eli 10 prosenttia nostetuista vastuista. Viime kädessä valtio vastaa Finnveran myöntämistä takauksista ja takuista.

Finnvera sai vuoden 2020 tappiollisen vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan erillistuloksen kattamiseksi valtiontakuurahastolta 349 miljoonan euron rahastomaksun. Finnvera on vapautettu valtiontakuurahastolta saadun rahastomaksun palauttamisesta vuoden 2021 ja sitä seuraavien vuosien mahdolliseen voitolliseen tulokseen perustuen. Vapauttaminen on voimassa siihen asti, kunnes vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahaston varat ovat koronapandemiaa edeltävällä tasolla. Lopullinen päätös palautuksesta vapauttamisesta tehdään Finnveran yhtiökokouksessa.

Kotimaan toiminnan rahasto oli vuoden 2021 lopussa 366 miljoonaa euroa (282 miljoonaa euroa vuonna 2020). EAKR-Aloituserahasto Oy:n myynnin jälkeen pääomasijoitustoiminnan rahasto 15 miljoonaa euroa siirrettiin vuonna 2021 kotimaan toiminnan rahastoon.

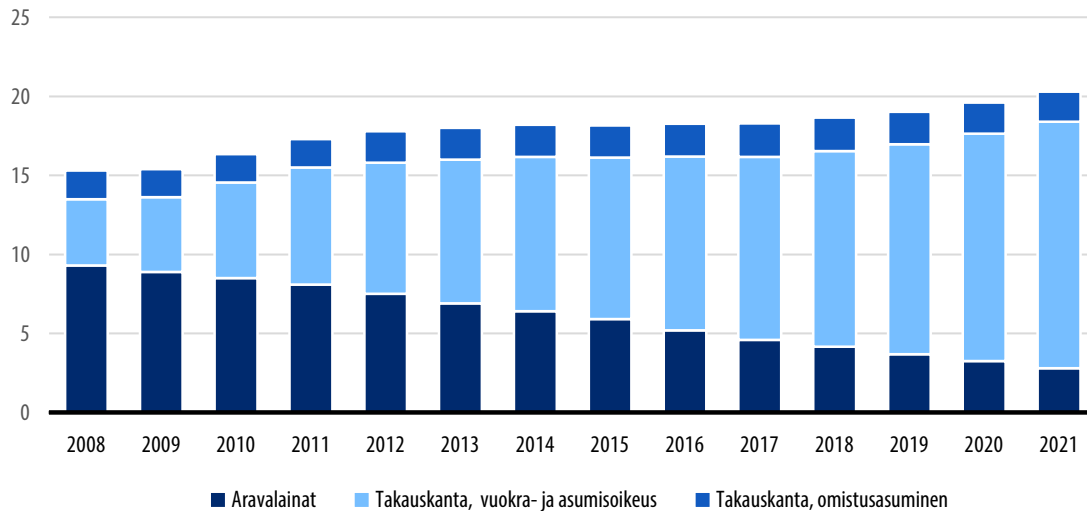
Finnveran vakavaraisuuden tulee olla riittävä yhtiön riskinkantokyvyn varmistamiseksi ja varainhankinnan kustannusten pitämiseksi kohtuullisina. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut Finnveralle kotimaan toiminnan vakavaraisuustavoitteeksi vähintään 15 prosenttia. Finnvera-konsernin kotimaan toiminnan Tier 1 -vakavaraisuussuhde oli Basel III standardimenetelmän laskentaperiaatteilla laskettuna vuoden 2021 lopussa 23,9 prosenttia (25,1 prosenttia vuonna 2020). Finnveran viennin rahoituksen vakavaraisuudelle ei ole kansainvälisen käytännön mukaan asetettu vaatimusta. Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa kuitenkin vastuu- ja riskiaseman sekä puskurivarojen kehitystä sekä muun muassa oman pääoman vakavaraisuusvaadetta, jossa otetaan huomioon toiminnan riskit, suurimpana riskinä luottoriskit. Luottoriskin pääomavaade perustuu VaR-menetelmään, jossa huomioidaan vientitakuu- ja erityistakaustoittoiminnan rahaston varat ja valtiontakuurahasto. Vakavaraisuuslaskentaa viennin rahoituksen osalta kehitetään ICAAP-kehikon avulla. Viennin rahoituksen vakavaraisuus heikkeni vuonna 2020 tehtyjen luottotappiovarausten johdosta. Viennin rahoituksen vakavaraisuus oli vientitakuu- ja erityistakaustoittoiminnan rahaston varat ja valtiontakuurahasto huomioiden vuoden 2021 lopussa 3,4 prosenttia (1,3 prosenttia vuonna 2020).

Valtion asuntorahasto

Valtion asuntorahasto on talousarvion ulkopuolinen rahasto, jonka rahoitus- ja takausvaltuudet vahvistetaan vuosittain valtion talousarviossa. Rahastolla ei ole omaa henkilökuntaa. Uudet rahoitus- ja takauspäätökset tehdään Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksessa (ARA). Valtiokonttori hallinnoi laina- ja takauskanta sekä tekee lainoitukseen liittyviin tervehdyttämistoimiin liittyvät päätökset.

Valtion asuntorahaston taseessa saatavien pääosan muodostavat vuokratulo- ja asumisoikeustaloyhteisöille ennen vuotta 2008 myönnetyt pitkäaikaiset aravalainat, joiden kanta vuoden 2021 lopussa oli 2,8 miljardia euroa (3,2 miljardia euroa vuonna 2020). Tulonsa rahasto saa aravalainojen koroista, lyhennyksistä ja valtiontakauksiin liittyvistä takausmaksuista. Valtion asuntorahaston rahavarat (yhdystilisaatava valtiolta) olivat vuoden 2021 lopussa 2,98 miljardia euroa (2,69 miljardia euroa vuonna 2020). Rahastosta siirrettiin valtion talousarvioon 2,5 miljoonaa euroa (6,0 miljoonaa euroa vuonna 2020).

Valtion asuntorahaston takauskanta kaksinkertaistui 2010-luvun aikana. Asuntorahoituksen takauskanta oli vuoden 2021 lopussa 17,5 miljardia euroa, jossa oli kasvua edelliseen vuoteen 1,1 miljardia euroa. Asuntorahaston takauskannasta pääosan muodostavat vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöille myönnettyjen rakentamis- ja peruskorjauslainojen takaukset, joiden takauskanta oli vuoden lopussa kaikkiaan 15,6 miljardia euroa.

Kuvio 24. Asuntorahoituksen takauskanta ja aravalainakanta, miljardia euroa

Sosiaalisen asuntorahoituksen takausvaltuuksien käyttö oli 2010-luvulla keskimäärin 1,2 miljardia euroa vuodessa. Viime vuosina myönnettyjen valtion täytetakuksen sisältävien lainojen määrät ovat kasvaneet. Lainatakauspäästösten määrä oli 1,7 miljardia euroa vuonna 2020 ja vuonna 2021 vajaa 1,8 miljardia euroa.

Vuokrataloyhteisöjen taloudelliset ongelmat ovat lisääntyneet viime vuosina. Riskienhallinnan näkökulmasta vuokratalo- ja asumisoikeustaloyhteisöjen laina- ja takauskannan suurimmat riskit aiheutuvat kiinteistöjen käyttöasteiden alenemisesta väestöltään vähenevillä alueilla. Tilastokeskuksen vuonna 2019 julkaisemat kuntakohtaiset väestöennusteet ennakoivat aiemmin arvioitua nopeampaa väestön vähenemistä kasvukeskusten ulkopuolisilla alueilla, joten myös vuokratalorahoitukseen liittyvien ongelmien voidaan arvioida jatkossa lisääntyvän. Koronapandemian aikana lisääntyneiden etätyökäytäntöjen mahdollista vaikutusta alueiden väestökehityksen suuntaan on vaikea vielä arvioida tässä vaiheessa. Aleneva väestökehitys lisää käyttöastevajeita ja heikentää vakuuskiinteistöjen arvoja. Sosiaalisessa asuntorahoituksessa haasteita aiheuttavat myös väestörakenteen muutokset, pitkät laina-ajat (enintään 45 vuotta), takapainotteiset lyhennysohjelmat sekä korkea lainoitusaste (85–95 prosenttia).

Vuokratalorahoituksen riskejä minimoidaan muun muassa vapauttamalla kohteita rajoituksista sekä myöntämällä vuokrataloyhteisöille laeissa määriteltyjä tervehdyttämistoimia. Vuonna 2021 vapautettiin 4 554 asuntoa rajoituksista (4063 asuntoa vuonna 2020). Purkuakordeja myönnettiin vuonna 2021 2,63 miljoonaa euroa (3,96 miljoonaa euroa vuonna 2020) ja purkuavustuksia myönnettiin 8,0 miljoonaa euroa (5,6 miljoonaa euroa vuonna 2020). Rajoitusakordeja myönnettiin vuonna 2020 0,26 miljoonaa euroa (0 miljoonaa euroa vuonna 2020).

Vuonna 2019 voimaan tulleet säädösmuutokset ovat mahdollistaneet valtion saamiin ja takausvastuisiin liittyvän riskienhallinnan parantamista muun muassa aiempaa ennakoivammilla tervehdyttämistoimilla ja rahoitusjärjestelyillä riskejä sisältävien vuokratiloyhteisöjen kohdalla.

Valtion asuntorahaston laina- ja takauskantaan liittyvästä riskienhallinnasta vastaavat Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA ja Valtiokonttori yhdessä. Riskienhallinnasta on voimassa Valtion asuntorahaston johtokunnan virastoille antama riskienhallintaohje, ja riskienhallintaa koordinoidaan ARAn ja Valtiokonttorin yhteisessä riskiryhmässä. Johtokunnan riskienhallintaohje päivitettiin vuonna 2021.

Vuokra- ja asumisoikeustalorahoituksen 2,8 miljardin euron aravalainakannasta 0,78 miljardia euroa (27,9 prosenttia) sijoittuu Valtiokonttorin kuntariskiluokituksen mukaisille riskillisille alueille (C: kohdalainen riski, D: suuri riski ja E: erittäin suuri riski). Vuokratilo- ja asumisoikeustalorahoituksen 15,6 miljardin euron takauskannasta 3,26 miljardia euroa (20,8 prosenttia) sijoittuu vastaaville riskillisille alueille.

Yksityishenkilöiden asuntolainojen valtioneuvoston takauskannan määrässä ei ole viime vuosina tapahtunut merkittäviä muutoksia. Henkilölainojen takauskanta on vuodesta 2012 alkaen vaihdellut 2,0–2,1 miljardin euron tasolla. Vuoden 2021 lopussa takauskanta oli 1,9 miljardia euroa, jossa oli vähennystä edelliseen vuoteen 66 miljoonaa euroa.

Asuntorahaston korkotukilainoitukseen liittyvä sitoumuskanta oli vuoden 2021 lopussa 19,8 miljardia euroa, jossa oli kasvua edellisestä vuodesta 1,4 miljardia euroa. Korkotukilainoista yhteisölainojen osuus oli vuoden 2021 lopussa 15,05 miljardia euroa ja yksityishenkilöiden omistusasuntolainojen osuus 4,79 miljardia euroa. Korkotukia maksettiin matalasta korkotasosta johtuen vuonna 2021 vain 2,3 miljoonaa euroa. Korkotason yleinen kohoaminen voi sisältää tulevaisuudessa riskiä korkotukimaksujen määrän merkittävästä kasvamisesta.

Takausmaksut (takausprovisiot) ja takauskorvaukset

Eduskunnan suostumuksen perusteella myönnettävistä valtioneuvoston takauksista ja valtioneuvoston takauksista peritään valtion lainanannosta sekä valtioneuvoston takauksesta ja valtioneuvoston takauksesta annetun lain (449/1988) mukainen takausmaksu, mikäli muussa laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa ei ole toisin säädetty. Maksun määrää säätelee valtioneuvoston asetus valtioneuvoston takauksesta perittävistä maksuista (20/2003).

Valtiovarainministeriön hallinnonalalle kuuluvista valtioneuvoston takauksista ja -takauksista kertyi vuonna 2021 takausmaksuja 19,8 miljoonaa euroa. Tuotot muodostuivat koronaviruskriisiin liittyvistä lainatakuuksista sekä valtion liikelaitosten ottamista lainoista ja liikelaitosten tytäryhtiöilleen myöntämistä takauksista perittävistä takausmaksuista. Takauskorvauksia hallinnonalalla ei maksettu vuonna 2021.

Valtion asuntorahastoon kertyi vuonna 2021 takausmaksuja 4,12 miljoonaa euroa. Tuotot koostuvat omistusasuntolainoihin sekä vuokra-asuntojen rakentamiseen ja asunto-osaakeyhtiöiden

perusparannukseen myönnettyjen lainojen valtiontakauksista perityistä maksuista. Yksityishenkilöiden asuntolainoihin liittyvistä takauksista maksettiin takauskorvauksia 1,0 miljoonaa euroa vuonna 2021 (2020: 0,3 miljoonaa euroa). Yhteisölainojen takauksiin liittyviä takauskorvauksia maksettiin 9,0 miljoonaa euroa (2020: 0,2 miljoonaa euroa).

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluva Finnvera Oyj perii myöntämistään takauksista ja takuista provisioita. Finnveran palkkiotuottojen määrä vuonna 2021 oli vientitakuu- ja erityistakaus-toiminnan osalta 111,9 miljoonaa euroa ja kotimaan takausten osalta 46,6 miljoonaa euroa.

Valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta annetun lain (445/1998) mukaan valtio korvaa Finnveran luotto- ja takaustoiminnasta mahdollisesti syntyneitä luotto- ja takaustappioita. Vuonna 2021 valtion tappiokorvaukset Finnveralle olivat suoriteperusteisesti 35,2 miljoonaa euroa. Kelan hallinnoimien opintolainojen valtiontakausten perusteella maksettiin pankeille vuonna 2021 korvauksia 27,6 miljoonaa euroa. Takaussaatavia perittiin takaisin 15,1 miljoonaa euroa. Maatilatalouden kehittämisrahastolle kertyi vuonna 2021 takausmaksuja 1,3 miljoonaa euroa. Rahasto maksoi takauskorvauksia 2,48 miljoonaa euroa.

Riskit

Valtiontalouden riskeiksi voidaan laajasti ottaen määritellä valtiontalouden tasapainoon tai rahoitusasemaan kielteisesti vaikuttavat poikkeamat suhteessa talousarvion ja talousennusteen laatimisen yhteydessä arvioituun kehitykseen. Riskejä voivat aiheuttaa makrotaloudelliset sokit, valtion varallisuuteen ja velkaan sisältyvät riskit sekä välillisiin vastuisiin liittyvät riskit.

Makrotaloudelliset riskit

Makrotaloudelliset riskit voivat syntyä kansainvälisistä, eurooppalaisista tai joissain tapauksissa myös kotimaisista taloudellisista muutoksista. Tyypillisimmin makrotaloudelliset vaikutukset syntyvät reaalityaloudessa tapahtuvien kansainvälisten taloussuhdanteiden vaikutusten kautta. Makrotaloudellisia riskejä voivat aiheuttaa myös esimerkiksi raaka-aineiden ja energian hintoihin liittyvät muutokset. Myös nopeat toimialakohtaiset rakennemuutokset voivat aiheuttaa riskejä kansantalouden kehitykselle ja valtiontaloudelle. Reaalityalouden laskusuhdanteet ja muut negatiiviset taloudelliset muutokset vaikuttavat nopeasti myös julkiseen talouteen vähentyvinä verokertyminä ja kasvavina sosiaaliturvan kustannuksina. Makrotason riskejä eurooppalaisella tasolla 2010-luvulla ovat aiheuttaneet myös rahoitusjärjestelmään ja yksittäisten valtioiden talouksiin liittyvät ongelmat, joiden hoitamiseen on rakennettu yhteisiä hallinnointi- ja tukijärjestelmiä.

Vuoden 2020 alkupuoliskolla maailmanlaajuisesta koronaviruspandemiasta käynnistyi uudenlainen makrotaloudellinen sokki, jonka vaikutukset ovat laaja-alaisia. Kriisi on vaikuttanut negatiivisesti yhteiskunnan ja talouselämän monilla osa-alueilla. Valtio on joutunut poikkeuksellisissa kriisissä kasvattamaan menojaan ja toteuttamaan yhteiskunnan ja talouden eri osa-alueille erilaisia tukitoimia samaan aikaan kun verotulot ovat vähentyneet. Koronaviruskriisin seurauksena valtion velkaan

ja takausvastuusiin on kohdistunut kasvupaineita. Koronaviruskriisi vaikutti yhteiskunnan ja talouselämän toimintaan edelleen myös koko vuoden 2021 ajan. Venäjän helmikuussa 2022 aloittama hyökkäys Ukrainaan on osaltaan tuomassa uusia ja vaikeasti ennakoitavia uhkia ja riskejä kansantalouden ja valtiontalouden kehitykselle.

Makrotaloudellista kehitystä tarkastellaan tämän kertomuksen luvussa 3.1.

Valtion taseeseen liittyvät riskit

Valtion taseeseen voi liittyä riskejä sekä velka- että varallisuuspuolella. Valtion velka on yli kaksinkertaistunut vuoden 2007 tasolta. Alenevista koroista johtuen valtion velan vuotuiset korkomenot ovat pysyneet pitkään likimain ennallaan ja jopa laskeneet hieman. Korkoriskejä sisältyy valtion velkakirjoihin, kassavaroihin sekä muihin velanhallinnan instrumentteihin. Velanhallintaan liittyvää korkoriskiä voidaan analysoida niin sanotun budjettiriskin käsitteen kautta, jossa tarkastellaan korkomenojen muutosta yleisen korkotason noustessa pysyvästi yhden prosenttiyksikön verran. Tällainen nousu lisäisi valtion korkomenoja nykyisen velan uudelleenhinnoittelun kautta siten, että esimerkiksi vuonna 2024 vuotuiset velan korkomenot olisivat 547 miljoonaa euroa korkeammat ennusteseen verrattuna. Valtion lainasaamisiin voi myös sisältyä riskiä. Valtion asuntorahaston lainasaamiset olivat vuoden lopussa 2,8 miljardia euroa. Vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöjen rahoitukseen sisältyy alueellisia riskejä, kun vuokratulojen käyttöasteet alenevat väestöltään vähenevillä alueilla. Business Finlandin lainasaamiset olivat vuoden lopussa 1,14 miljardia euroa. Lainakanta on pääosin vakuudetonta tuotekehitysrahoitusta, jonka riskit korreloivat nopeasti talouden suhdanteiden muuttuessa.

Valtion yhtiöomistuksiin liittyy kurssivaihteluista johtuvia riskejä. Valtion taloudellisen taseaseman eli varojen, velkojen ja vastuiden kokonaisuus on osin vaikeasti hahmotettava, kun huomattava osa valtiokonsernin omaisuuseristä ja vastuista on talousarvion ulkopuolisissa yksiköissä: rahastoissa, liikelaitoksissa ja valtio-omisteisissa yhtiöissä. Valtion varallisuutta hoidetaan nykyisin muun muassa valtion talousarviotalouden piirissä, valtion liikelaitoksissa, Solidium Oy:ssä ja Valtion Eläkerahastossa. Tämä vaikeuttaa valtiokonsernin taseeseen liittyvää kokonaisvaltaista riskienhallintaa ja riskeihin liittyvää tavoiteasetantaa.

Ehdollisiin vastuihin liittyvät riskit

Ehdollisiin vastuihin kuuluvat eksplisiittiset takaus- ja takuuvastuut koostuvat pääosin velkasuhteisiin liittyvistä vastuista, jolloin takaaja kantaa luottoriskin saman tyyppisesti kuin suorassa antolainauksessa. Takausvastuiden kohdalla riskienhallintaa voidaan kuitenkin pitää haasteellisempana kuin suorassa velkojaroolissa. Ehdollisen vastuun riskienhallinta edellyttää hyvää informaation välitystä luotto- ja takausuhteiden osapuolien kesken. Maksuvaikeustilanteissa takausvastuullisen kannalta on ongelmallista se, että luottosuhteen mahdolliset järjestelyt tehdään velallisen ja velkojan välillä. Takaaja kantaa luottoriskin, mutta ei välttämättä pysty vaikuttamaan joustavasti rahoitussellisiin saneeraustoimenpiteisiin esimerkiksi väliaikaisten maksuvaikeuksien tilanteissa.

Euroalueen vakausmekanismeihin liittyen Suomelle voi syntyä maksuvelvoitteita turvaamaan Euroopan vakausmekanismin (EVM) pääoman riittävyyttä tai Euroopan rahoitusvakausvälineelle (ERVV) annettujen takausten perusteella. Tällaisen tilanteen voisi laukaista esimerkiksi tilanne, jossa rahoitustukea saanut valtio ei maksa saamaansa rahoitustukea tai sen korkoja takaisin. Näitä riskejä käsitellään tarkemmin myöhemmin tässä luvussa.

Vuodesta 2020 alkaen takaus- ja takuuvastuusiin ovat kuuluneet koronaviruskriisin hoitoon tehdyt järjestelyt, joista Euroopan unionin komission eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisen tukivälineen (SURE) enimmäismäärä on 432 miljoonaa euroa ja Euroopan Investointipankin covid-19-takuurahaston enimmäismäärä 372 miljoonaa euroa. Näiden lisäksi Euroopan unionissa on uuden omien varojen päätöksen osana tehty päätös elpymisvälineestä ja sen rahoituksesta. Elpymisvälineen takia otettavat lainat kasvattaisivat Euroopan unionin vastuita yhteensä 750 miljardilla eurolla (vuoden 2018 hinnoin ilmaistuna). Tästä Suomen laskennallisen osuuden arvioidaan olevan noin 13 miljardia euroa. Suomen vuoden 2027 jälkeen realisoituvat maksut liittyvät elpymisvälineen avustumuotoiseen tukeen, josta Suomen osuus on arviolta yhteensä 6,6 miljardia euroa. Elpymisvälineen voimaantulo osana omien varojen päätöstä edellyttää kaikkien jäsenvaltioiden kansallisten päätöksentekovelvoitteiden hyväksyntää.

Yhteenveto riskeistä

Julkisen talouden toimintaan liittyvät riskit ovat yleensä monin tavoin sidoksissa yleiseen taloudelliseen kehitykseen. Poikkeuksellisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa julkisen talouden asema voi heikentyä samanaikaisesti usean eri tekijän vaikutuksesta. Makrokehitykseen, julkiseen velkaan, julkisen sektorin omistuksiin, myönnettyihin takauksiin ja takuihin sekä julkisen vallan muihin vastuisiin liittyvät riskit ovat keskenään korreloituneita. Normaalin suhdannevaihtelun oloissa tyypillisesti kuitenkin vain osa riskeistä realisoituu.

Tulevaisuuden haasteet ja menopaineet kohdistuvat koko julkiseen sektoriin. Valtion velka ja takausvastuut ovat olleet lähes jatkuvalla kasvu-uralla vuonna 2008 alkaneen finanssikriisin jälkeen. Koronaviruskriisin edellyttämät valtion toimenpiteet ja verotulojen alentuminen ovat aiheuttaneet valtion vastuiden tasoon lyhyessä ajassa merkittävän lisäyksen.

Kuntatalouteen on kohdistunut merkittäviä taloudellisia haasteita erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisessä ottaen huomioon väestön ikääntyminen ja alueellinen keskittyminen. Kuntatalouden osalta tilanne on muuttumassa olennaisesti, kun kesäkuussa 2021 hyväksytyjen sote-uudistuslakien myötä vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä siirtyy kunnilta, sairaanhoitopiireiltä ja muilta kuntayhtymiltä uusille hyvinvointialueille 1.1.2023. Uudistuksen vaikutuksia julkisen sektorin kustannuskehitykseen voidaan arvioida tarkemmin vasta pidemmällä aikavälillä. Kuntien roolin sekä tase- ja rahoitusrakenteen muuttumisen vaikutuksia on myös vaikea arvioida tarkasti tässä vaiheessa.

Valtion vastuiden realisoitumisesta aiheutuvat kustannukset voivat aiheuttaa merkittävän rasituksen kansantaloudelle. Tämä korostaa valtiota sitoviin taloudellisiin päätöksiin sekä vastuiden hallinnointiin ja seurantaan liittyvän huolellisen riskien arvioinnin ja riskienhallinnan tärkeyttä. Riskienhallintaan liittyviä menettelyjä ja käytäntöjä, seurantaa ja raportointia pyritään jatkuvasti selvittämään ja kehittämään. Vuoden 2020 alkupuolella alkanut ja edelleen koko vuoden 2021 ajan jatkunut koronaviruskriisi sekä helmikuussa 2022 käynnistynyt Venäjän hyökkäys Ukrainaan asettavat valtion vastuisiin liittyvälle riskienhallinnalle ja eri toimenpiteiden aiheuttamien rasitusten kokonaisarviointille entistäkin suuremmat vaatimukset.

Euroalueen vakauden hallintaan liittyvät vastuut ja riskit

Suomen valtio on EU:n ja euroalueen jäsenvaltiona osallistunut EU:n ja euroalueen talous- ja rahoitusvakautta tukeviin toimiin eri järjestelyjen kautta vuosina 2008–2018. Järjestelyt toteutettiin osana yhteisesti sovittuja talouden sopeutusohjelmia, joihin liittyy rahoitustukea eri muodoissa. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnössään (TrVM 8/2017 vp – K 14/2017 vp – K 9/2017 vp) todennut pitävänsä tärkeänä, että hallituksen vuosikertomukseen sisällytetty raportointi euromaiden rahoitustukiohjelmiin liittyvistä vastuista sekä niihin liittyvistä riskeistä on mahdollisimman kattavaa hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä.

EU- ja euromaiden rahoitustuki myönnettiin kriisin aikana perustettujen vakaussmekanismien myöntämänä rahoitustukena tai valtioiden kahdenvälisinä lainoina. Erityisesti euroalueen rahoitustukiohjelmista on syntynyt Suomen valtiolle merkittäviä ja pitkäaikaisia pääoma- ja takausvastuita sekä lainasaamisia. Rahoitustukeen ja sen takaisinmaksuun liittyviä riskejä rajataan muun muassa rahoituksen ehdollisuudella, edullisilla lainaehdoilla sekä päätöksenteon yksimielisyysvaatimuksella. Euromaat eivät myöskään voi ottaa vastatakseen toisen jäsenmaan velkoja (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikla 125).

Euroalueen maille kohdistettu uusi rahoitustuki toteutetaan ensisijaisesti Euroopan vakaussmekanismin (EVM) kautta. Sen osalta yksittäiset rahoitustukipäätökset eivät lisää Suomen valtion vastuita ja EVM:ssä pääoman korottamisesta päätetään erikseen. Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV), Euroopan rahoituksenvakautusmekanismin (ERVM), EU:n maksutaseavun ja Kansainvälisen valuutatarahaston (IMF) rahoitustuen kautta Suomen valtiolle syntyy epäsuoria vastuita. Eduskunta hyväksyy Suomen osallistumisen näiden instituutioiden toimintaan ja niiden kautta myönnettäviin tukiohjelmiin. Tällä hetkellä euroalueella ei ole aktiivisia rahoitustukiohjelmia ERVV:stä tai EVM:stä.

Suomen Pankki on osallistunut euroalueen kriisinhallintaan eurojärjestelmän osana ja raportoi riskeistään ja vastuistaan itsenäisesti.

Yhteenveto sitoumuksista, vastuista ja saatavista

Seuraavassa taulukossa on esitetty yhteenveto jäljempänä tarkemmin käsitellyistä euroalueen vakauden hallintaan liittyvistä Suomen sitoumuksista, vastuista ja saatavista.

Taulukko 35. Suomen valtion sitoumukset, vastuut ja saatavat Euroopan talous- ja velkakriisin hoidosta 31.12.2021, miljardia euroa

Euroopan vakausmekanismi			Pääoma
Suomen osuus koko pääomasta			12,6
Maksettu pääomaosuus			1,4
Vaadittaessa maksettava osuus			11,1
EVM-rahoitustuki	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Espanja	Ohjelma päättynyt	23,7	0,42
Kypros	Ohjelma päättynyt	6,3	0,11
Kreikka	Ohjelma päättynyt	59,9	1,07
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	89,9	1,60
ERVV-varainhankintaohjelma	Ohjelma	Käytössä	Nettokorkoineen
Hyväksytty varainhankintaohjelma	241,0	191,3	214,6
Suomen osuus takauksista	4,65	3,69	4,14
Ylitakauksineen	-	5,92	6,64
ERVV-rahoitustuki	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Irlanti	Ohjelma päättynyt	17,7	0,34
Portugali	Ohjelma päättynyt	24,0	0,46
Kreikka	Ohjelma päättynyt	130,9	2,53
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	172,6	3,33
Vakuusjärjestelyt	Rahoitustuki	Tuen määrä	Vakuuden markkina-arvo
Kreikka	ERVV	130,9	0,90
Espanja	EVM	23,7	0,29
Yhteensä		154,6	1,19
Kahdensivuliset lainat	Sitoumus	Saldo	Korkotuotto
Kreikka	Ohjelma päättynyt	1,0	0,074
ERVM-rahoitustuki	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Irlanti	Ohjelma päättynyt	22,5	0,36
Portugali	Ohjelma päättynyt	24,3	0,39
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	46,8	0,75
EU-maksutasetuki	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Latvia	Ohjelma päättynyt	0,2	0,003
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	0,2	0,003
IMF-rahoitustuki EU-maille*	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Kreikka	Ohjelma päättynyt	1,9	0,010
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	1,9	0,010

Huom. Summat eivät pyöristyksistä ja valuuttakursseista johtuen välttämättä täsmää.

* Valtion antama takuu Suomen Pankin IMF-vastuille on noin 7,4 miljardia euroa. Käytössä oleva (31.12.2021) kokonaismäärä on 0,77 miljardia euroa. Suomen laskennallinen osuus on Suomen kiintiöosuuden (noin 0,51 prosenttia) mukaan laskettu laskennallinen osuus IMF:n euroalueen valtioille antamista lainoista.

Euroalueen vakausmekanismi (EVM)

EVM on euromaiden Luxemburgiin perustama ja omalla pääomalla toimiva kansainvälinen rahoituslaitos. Se on euroalueen pääasiallinen vakaudenhallinnan mekanismi. EVM:n pääoma koostuu sijoitetusta pääomasta sekä vaadittaessa maksettavasta pääomasta. Määräraha maksettuun pääomaosuuteen sisältyi valtion vuoden 2012 toiseen lisätalousarvioon.

EVM:n maksettu pääoma on 80,6 miljardia euroa, josta Suomen osuus on 1,4 miljardia euroa. Vaadittaessa maksettava pääoma on 624,3 miljardia euroa, josta Suomen osuus on 11,1 miljardia euroa. Kokonaispääoma on siten yhteensä 704,8 miljardia euroa, josta Suomen osuus on yhteensä 12,6 miljardia euroa.

EVM:llä ei ole ollut käynnissä olevia rahoitustukiohjelmia vuonna 2018 päättyneen Kreikan EVM-ohjelman jälkeen. EVM:n lainakapasiteetti on 500 miljardia euroa, josta oli 31.12.2021 käytössä 89,9 miljardia euroa Espanjan, Kyproksen ja Kreikan ohjelmiin. Suomen laskennallinen osuus käytetystä lainakapasiteetista on noin 1,6 miljardia euroa.

EVM:n lainakapasiteetista oli 31.12.2021 sidottu Kreikalle maksettuun rahoitustukeen 59,9 miljardia euroa, Kyprokselle maksettuun rahoitustukeen 6,3 miljardia euroa ja Espanjalle maksettuun rahoitustukeen 23,7 miljardia euroa. Tähän mennessä Espanja on maksanut etuajassa takaisin 17,3 miljardia euroa sille maksetusta 41,3 miljardin euron rahoitustuesta.

Koronaviruskriisiin vastaamiseksi EVM:lle luotiin toukokuussa 2020 väliaikainen PCS-tukiväline (Pandemic Crisis Support, PCS) ennakkollisen rahoitustukivälineen ehtoja mukauttamalla. Välineen volyyminä on varattu 240 miljardia euroa, josta Suomen osuus olisi noin 4,3 miljardia euroa. Mikään maa ei ole tukea vielä hakenut ja on todennäköistä, että koko summaa ei tulla käyttämään. Tukea voi hakea vuoden 2022 loppuun asti. Pandemiaväline toteutetaan EVM:n nykyisen pääoman turvin. Valtioneuvosto antoi asiassa toukokuussa eduskunnalle jatkoselvityksen E 7/2020 vp – E 26/2020 vp.

EVM:n kehittäminen

Joulukuussa 2017 euromaiden päämiehet antoivat euromaiden valtiovarainministereistä koostuvalle euroryhmälle mandaatin keskustella EVM:n kehittämisestä osana talous- ja rahaliiton syventämistä. Euroryhmä saavutti marraskuussa 2020 sovun EVM-sopimuksen muuttamisesta ja euroalueen jäsenvaltiot allekirjoittivat muutossopimuksen tammi-helmikuussa 2021. Valtioneuvosto antoi kesäkuussa 2021 hallituksen esityksen (HE 99/2021 vp) EVM-sopimukseen tehtävistä muutoksista. Eduskunta hyväksyi (EV 155/2021 vp) muutetun sopimuksen sekä lain, jolla saatetaan voimaan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset. Muutettu sopimus tulee voimaan, kun kaikki euroalueen jäsenmaat ovat tallettaneet ratifioimis- tai hyväksymiskirjat.

EVM-sopimukseen tehtävillä muutoksilla vahvistetaan muun muassa velan kestävyysvaatimusta EVM-tuen ehtona ja parannetaan velkakestävyysvaatimusten luotettavan arvioinnin edellytyksiä.

Velkajärjestelyjen edellytyksiä kehitetään euroalueella muun muassa ottamalla euromaiden velkakirjoissa käyttöön vahvistetut yhteistoimintalausekkeet. Lisäksi EVM:lle annetaan valtuudet arvioida jäsenvaltioiden talouteen ja rahoitusjärjestelmään kohdistuvia uhkia ja EVM:n ennakollisten väli-neiden ehtoja muutetaan euroryhmän vuonna 2019 sopimalla tavalla. EVM voi myös tarjota pankkien yhteiselle kriisinratkaisurahastolle yhteisen varautumisjärjestelyn, joka on osa pankkiunionin viimeistelyä.

Euroopan rahoitusvakausväline (ERVV)

ERVV on euromaiden Luxemburgiin perustama osakeyhtiö, joka toimii euroalueen väliaikaisena kriisinhallintavälineenä EVM:n toiminnan käynnistämiseen asti. Euromaiden antamat takaukset kohdistuvat ERVV:n varainhankintaan rahoitusmarkkinoilta ja sen kykyyn suoriutua ulkoisista maksuvelvoitteistaan, eivät rahoitustukiohjelmissa annettuihin lainoihin. Tällä on vaikutusta esimerkiksi myönnettyihin velkaehtojen huojennuksiin.

ERVV:stä ei ole myönnetty uusia ohjelmia vuoden 2013 jälkeen, eikä maksettu rahoitustukea vuoden 2014 jälkeen. ERVV:n varainhankinta kuitenkin jatkuu, kunnes sen ohjelmamaille maksama rahoitustuki on maksettu takaisin. Viimeiset lainaerät erääntyvät vuonna 2070 ja ERVV:n varainhankinnalle annettu valtiontakaus on voimassa vuoteen 2082 asti. ERVV:n lainasaatatavat Kreikan ohjelmasta ovat 130,9 miljardia euroa, Irlannin ohjelmasta 17,7 miljardia euroa ja Portugalin ohjelmasta 24,0 miljardia euroa.

ERVV:n helmikuussa 2012 hyväksytyn varainhankintaohjelman 241 miljardin euron enimmäismäärästä oli joulukuussa käytössä pääomaltaan 191,3 miljardia euroa Kreikan, Irlannin ja Portugalin tukiohjelmien rahoitusta varten. Nettokorot mukaan lukien summa on 214,6 miljardia euroa. Verrattuna vuoden 2020 loppuun Suomen takausvastuun määrä laski hieman.

Suomen osuus käytetystä pääomamäärästä ja nettokoroista oli 4,14 miljardia euroa ja ylitakauksi-neen määrä oli 6,64 miljardia euroa. Takausvastuun määrän vaihtelut johtuvat pääosin sekä ERVV:n velkakirjojen erääntymisten ja liikkeeseenlaskujen aikataulutuksesta että Kreikalle myönnettyihin lyhyen aikavälin velkahelpotustoimiin liittyvistä varainhankintaan tehdyistä muutoksista.

Velkahuojennukset ERVV:stä

Kreikan, Irlannin ja Portugalin ERVV-ohjelmien lainaehtoihin on tarvittaessa tehty huojennuksia ohjelmien myöntämisen jälkeen. Vuosina 2011–2012 näiden ohjelmien osalta on sovittu 10 vuoden lyhennysvapaasta jaksosta. Lisäksi lainojen painotettuja keskimääräisiä laina-aikoja on pidennetty Irlannin ja Portugalin osalta 21 vuoteen ja Kreikan osalta 32,5 vuoteen. Kreikan lainojen lyhennykset alkavat vuonna 2023, Portugalin vuonna 2025 ja Irlannin vuonna 2029. Korot alennettiin vastaamaan ERVV:n varainhankintakustannuksia.

Kreikan ohjelman osalta sovittiin vuonna 2012, että Kreikan ERVV-lainojen korot lisätään lainapääomaan ensimmäiset 10 vuotta lainaerän maksamisesta. Kreikan lainakorkojen pääomitus joudutaan kattamaan uudella varainhankinnalla, jolloin ERVV:n varainhankinnan tarve voi vielä lähivuosina kasvaa, vaikka uusia lainoja ei enää makseta. Alhainen korkotaso on kuitenkin hillinnyt varainhankinnan kasvua. Määrä alkaa pienentyä vasta, kun lainojen takaisinmaksut alkavat.

Kreikan kolmannen ohjelman yhteydessä euroryhmä sopi Kreikan ERVV-lainojen velkaehtoihin tehtävistä lisähuojennuksista, jos ne ovat tarpeen ja Kreikka on toteuttanut ohjelmaa sovitusti. Toimet oli jaettu lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin toimiin. Velkahelpotuksien vaikutuksia on käsitelty keväällä 2018 annetussa Kreikan ohjelman päättymistä käsittelevässä valtioneuvoston E-jatkoselvityksessä eduskunnalle (EJ 16/2018 vp).

Kreikka sitoutui pitämään julkisen talouden perusylijiään 3,5 prosentin tasolla suhteessa bruttokansantuotteeseen 2022 saakka ja sen jälkeen vähintään 2,2 prosentin tasolla vuoteen 2060 saakka. Euroryhmä vahvisti, että Kreikan bruttorahoitustarpeiden tavoitetasoksi asetetaan 15 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen keskipitkällä aikavälillä ja 20 prosenttia pitkällä aikavälillä velkakestävyuden saattamiseksi vakaalle uralle. Tavoitteen saavuttamiseksi sovittiin erityisesti seuraavista toimista:

- ERVV-lainan yhdessä (11,3 miljardia euroa) lainaerässä oleva korotettu korkomarginaali (2 prosenttia) poistetaan. Päätös poistamisesta tehdään vuosittain, jos sille asetetut ehdot täyttyvät.
- Euromaiden kansallisten keskuspankkien hallussa olevien Kreikan valtion velkakirjojen tuottojen tuloutusta Kreikalle ohjelman päätyttyä jatketaan. Tuloutuksia tehdään vuosina 2019–2022 puolen vuoden välein sitä mukaa kun Kreikka etenee talousuudistusten jatkamisessa. Suomen osuus tuloutuksista vuosina 2019–2027 on 58,7 miljoonaa euroa.
- Vuonna 2018 Kreikan ERVV-lainojen keskimääräisiä laina-aikoja pidennettiin 42,5 vuoteen ja lainojen ja korkojen lyhennysvapaata pidennettiin 20 vuoteen. Toimet kohdistuivat 96,4 miljardin euron osuuteen Kreikan ERVV-lainojen 130,9 miljardin euron kokonaismäärästä. Kreikka aloittaa lainanlyhennykset järjestelyn ulkopuolelle jääneestä 34,6 miljardin euron erityislainaosuudesta vuonna 2023.

Suomen tavoitteena oli neuvotteluissa varmistaa, että Kreikan kahdenvälisen lainan takaisinmaksu toteutuu sovitusti vuoteen 2041 mennessä ja että Suomen taloudelliset vastuut eivät kasva. Nämä tavoitteet saavutettiin.

Euroryhmä sopi lisäksi, että mahdollisista jatkotoimista päätetään tarvittaessa myöhemmin, viimeistään vuonna 2032, jolloin tässä yhteydessä pidennettyjen ERVV-lainojen lyhennysvapaa jakso päättyy. Pitkän aikavälin toimista euroryhmä tekee tarvittaessa erikseen päätökset. Jos ne tulevat

ajankohtaisiksi, valtioneuvosto määrittelee Suomen kannan niitä koskeviin ehdotuksiin yhteistyössä eduskunnan kanssa. Tällöin arvioidaan erityisesti vaikutuksia Suomen vastuisiin.

Kahdenväliset lainat

Suomen kahdenvälisestä lainasta Kreikalle maksettiin 1,0 miljardia euroa. Kreikka aloitti lainan takaisinmaksun sovitusti kesäkuussa 2020. Lainan ajantasainen saldo oli vuoden lopussa 0,95 miljardia euroa. Lainasta on saatu korkotuottoja yhteensä 68,9 miljoonaa euroa ja palkkioita 5,0 miljoonaa euroa. Viimeinen maksuerä erääntyy vuonna 2041.

Euroopan rahoituksen vakautusmekanismi (ERVM)

Euroopan unionin vakausmekanismi ERVM:n kautta Suomella on laskennallisia vastuita annetusta rahoitustuesta noin 0,75 miljardia euroa. ERVM lainasi kriisin aikana Irlannille 22,5 miljardia euroa ja Portugalille 24,3 miljardia euroa. Molempien maiden ohjelmat ovat päättyneet ja ne ovat palanneet menestyksellisesti velkakirjamarkkinoille.

EU:n maksutaseapu

EU voi antaa euroalueen ulkopuolisille jäsenvaltioilleen maksutaseapua. Vuoden 2008 jälkeen sitä on myönnetty Latvialle, Romanian ja Unkarille. Latvian saamaa rahoitustukea oli 31.12.2021 maksamatta takaisin yhteensä 0,2 miljardia euroa. Suomen laskennallinen osuus käytössä olevasta maksutaseavusta on noin kolme miljoonaa euroa.

Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF)

Euroalueen maista vain Kreikalla on vielä maksamatta takaisin IMF-ohjelmiin liittyvää tukirahoitusta, yhteensä noin 1,9 miljardia euroa.

Suomen osuudesta IMF:n rahoituksesta vastaa Suomen Pankki. Valtio on antanut Suomen Pankille valtiontakuun kattamaan IMF:n toiminnasta Suomen Pankille mahdollisesti koituvia tappioita. Valtion antamasta noin 7,4 miljardin euron kokonaistakuusta Suomen Pankin IMF-vastuille oli vuoden lopussa käytössä 0,77 miljardia euroa, joka kattaa kaikki IMF:n ohjelmat. Globaalin koronapandemian aiheuttamien taloudellisten vaikeuksien vuoksi IMF:n lainananto on viimeisen vuoden aikana kasvanut. EU-maat eivät ole tukea hakenneet. Suomen kiintiöosuuden mukaan laskettu laskennallinen osuus (0,51 prosenttia) euromaiden ohjelmien ajantasaisesta saldosta on noin 10 miljoonaa euroa.

Euroalueen vakaumekanismeista aiheutuvien riskien hallinta

Euroalueella ei ole käynnissä olevia rahoitustukiohjelmiä eikä uutta ohjelmarahaa makseta tällä hetkellä. Entiset ohjelmamaat ovat ohjelman jälkeisessä valvonnassa. Ohjelman jälkeisiä valvontakäyntejä suoritetaan kahdesti vuodessa, kunnes maa on maksanut 75 prosenttia saamastaan rahoituksesta takaisin. Poikkeuksena on Kreikka, joka asetettiin neljännesvuosittain tapahtuvan tiukennetun valvonnan piiriin ohjelman loppuessa. Valvontaraporteissa arvioidaan muun muassa maan talouden tilaa ja sen velanmaksukykyä. Valvonnan suorittaa komissio yhteistyössä EVM:n ja Euroopan keskuspankin kanssa.

Rahoitustuesta syntyviä riskejä on pyritty rajaamaan vähentämällä tukea saaneen maan jälleenrahoitukseen kohdistuvaa luottoriskiä. Alentamalla rahoitustuen korkoja, myöntämällä lyhennysvapaita jaksoja, pidentämällä laina-aikoja ja kerryttämällä ohjelmamaille turvallinen kassapuskuri on pyritty turvaamaan tukea saaneen maan kyky maksaa saamansa rahoitustuki takaisin. Toimilla voidaan katsoa olevan ohjelmamaan takaisinmaksukykyä turvaava vaikutus, mutta samalla se lisää vakaumekanismien operatiivisia jälleenrahoitusriskejä.

Vakaumekanismien markkinaehtoisien rahoituksen saantiin ja taseeseen kohdistuvia riskejä on pyritty hallitsemaan mekanismien tehokkaalla sisäisellä riskinhallinnalla, turvaamalla hyvä luottoluokitus riittävillä pääomilla ja varainhankinnan takauksilla sekä jäsenmaiden vahvalla poliittisella sitoumuksella.

Matalat rahoitustukilainojen korot ja pitkät takaisinmaksuajat vähentävät ohjelmamaiden korkokustannuksia ja rajaavat vuosittaisia rahoitustarpeita, mikä antaa ohjelmamaille aikaa toteuttaa kilpailukykyä ja julkista taloutta kohentavia uudistuksia ja sen myötä vähentää lainojen takaisinmaksuun kohdistuvaa riskiä. Edulliset tukilainat ja ohjelmien ehdollisuuden edellyttämät uudistukset kohentavat ohjelmassa olevien maiden kilpailukykyä ja julkisen talouden kestävyyttä erityisesti keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Uudistuksien toteuttaminen parantaa maiden kykyä suoriutua lainojen takaisinmaksusta ja vähentää Suomen vastuisiin kohdistuvaa kokonaisriskiä.

EVM:n ja sitä kautta euromaiden riskiä rajaa käytännössä se, että EVM:llä on etuoikeutetun velkojan asema suhteessa muihin velkoihin heti IMF:n jälkeen. Etuoikeutettu velkojan asema on luonteeltaan euromaiden poliittinen sitoumus. Kahdenvälisille ja ERVV-lainoille ei ole sovittu vastaavaa asemaa.

Suomen valtio sai Kreikan toisen ohjelman ja Espanjan ohjelman osalta vakuusjärjestelyt, joiden määrät perustuvat ERVV:n Kreikalle ja EVM:n Espanjalle myöntämien lainojen määriin. Vakuusjärjestelyn arvo vastasi 40 prosentin osuutta Suomen laskennallisesta lainaosuudesta. Vakuuden osuus annettavasta luotosta perustui luottoluokituslaitos Standard & Poor'sin oletukseen tappioista, joita on aiemmin aiheutunut velkakirjanhaltijoille valtioiden velkajärjestelyissä. Vakuus kattaa tuensaajavaltioon liittyvää luottoriskiä. Vakuuksien määrä ei perustu ERVV:n varainhankinnalle annettavan takauksen määrään, koska nämä riskit eivät liity tuensaajavaltion luottorisktiin, vaan ERVV:n

toimintaan liittyviin riskeihin, joista vastaavat euroalueen valtiot yhdessä. Vakuus molemmista rahoitustukiohjelmista on saatu kokonaisuudessaan vakuussopimusten mukaisesti.

Espanjan ohjelman vakuuksien markkina-arvo oli vuoden lopussa 289,7 miljoonaa euroa ja Kreikan ohjelman vakuuksien markkina-arvo 901,2 miljoonaa euroa. Yhteensä Suomen valtion saamien vakuuksien markkina-arvo oli joulukuussa 2021 siis 1,19 miljardia euroa. Euromääräisinä maksuina saadut vakuudet on sijoitettu korkean luottokelpoisuuden omaavien eurovaltioiden velkakirjoihin ja käteiseen.

Euroalueen vakausmekanismeista aiheutuvien riskien arviointi

EVM:lle, joka toimii omalla pääomalla, aiheutuvat mahdolliset tappiot katettaisiin ensisijaisesti vararahastosta, jossa oli joulukuun lopussa 3,03 miljardia euroa. Jos tämä ei riitä, tappioita katettaisiin maksetusta pääomasta. EVM:n maksettu 80,55 miljardin euron pääoma on sijoitettu käteiseen ja korkean luottoluokituksen arvopapereihin, joille kertyy aikaa myöten myös tuottoa, jota voidaan käyttää vararahaston kasvattamiseen. Jos nämä yhdessä eivät riitä, tappiot katetaan vaadittaessa maksettavasta pääomasta. Jos tappioita on katettu maksetusta pääomasta, voidaan yksinkertaisella enemmistöllä päättää maksetun pääoman palauttamisesta aikaisemmalle tasolle.

ERVV:n rahoitusrakenne puolestaan perustuu euromaiden sen varainhankinnalle antamiin takauksiin. Jos rahoitustukea saanut valtio ei maksa sovitusti ERVV:ltä saamaansa rahoitustukea tai sen korja takaisin, myös Suomi voisi joutua maksamaan ERVV:lle takausosuutensa mukaisesti, jotta ERVV voisi maksaa rahoittajilleen omien sitoumustensa mukaisesti. Lisäksi ERVV:n varainhankintastrategiaan liittyy operatiivisia riskejä sekä vastapuoli- ja markkinariskejä, jotka voivat toteutua osin myös riippumatta tuensaajavaltion maksukyvyistä.

Euroalueen kriisinhallinnasta aiheutuneita riskejä Suomelle voi arvioida eri tavoin. Yksi tapa on laskea eri rahoitusvälineisiin liittyviä kokonaisvastuita Suomen osalta ja arvioida, vaarantaisivatko ne Suomen julkisen talouden kestävyys, jos ne realisoituisivat ääritapauksessa kokonaisuudessaan.

Toinen tapa Suomen vastuista syntyvien riskien arvioimiseksi on tehdä esimerkiksi olemassa olevan markkinainformaation perusteella skenaarioita eli oletuksia vastuiden lisäksi nykyisten ja potentiaalisten edunsaajavaltioiden maksuhäiriöiden todennäköisyydestä ja mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvosta saatavien uudelleen järjestelyssä.

Mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvon laskemiseksi täytyy tehdä yksinkertaistavia oletuksia esimerkiksi seuraavasti: 1) nykyisten ja mahdollisten tulevien kriisivaltioiden maksuhäiriön todennäköisyydeksi oletetaan keskimäärin 30 prosenttia, 2) maksukyvyttömyystilanteessa ERVV-rahoituksen alaskirjaukseksi oletetaan 40 prosenttia ja EVM:n osalta 10 prosenttia. IMF ei ole joutunut realisoimaan alaskirjauksia nousevien talouksien kriisirahoituksesta sen ensisijaisen velkoja-aseman vuoksi ja näin ollen EVM:n kohdalla voisi olettaa kaavamaisesti 10 prosentin alaskirjausprosentin.

Lisäksi 3) rahoitustuen kokonaismääräksi oletetaan Irlannin, Portugalin ja Kreikan ERVV-rahoitusohjelmien lisäksi koko EVM:n rahoituskapasiteetti eli yhteensä 700 miljardia euroa.

Näillä oletuksilla Suomen vastuusiin liittyvä mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvo ERVV:n ja EVM:n myöntämästä kriisirahoituksesta olisi noin 700 miljoonaa euroa. Jos maksukyvyttömyyden todennäköisyysoletus nousee 50 prosenttiin, kasvaa Suomen vastuusiin liittyvä mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvo noin 1,2 miljardiin euroon. Esitetty riskiarvio on vain suuntaa antava ja pitkälle yksinkertaistettu. Siihen liittyy paljon epävarmuutta. Esimerkiksi oletetut maksukyvyttömyyden todennäköisyydet saattavat joko ali- tai yliarvioida riskejä. Maksukyvyttömyyden todennäköisyyden laskentaan vaikuttaa myös odotettu alaskirjausprosentti. Jos jälkimmäinen muuttuu, vaikuttaa se myös edelliseen. Lisäksi mahdolliset tappiot eivät realisoituisi kertaluonteisesti vaan pitkän ajanjakson kuluessa.

3.3 Valtion yhtiöomistus

Tässä luvussa kuvataan valtion omistajaohjausta yleisellä tasolla. Tarkempi selvitys omistajaohjauksesta ja valtio-omistuksien taloudellisesta kehityksestä sekä kuvaukset valtio-omisteisista yhtiöistä on esitetty vuosikertomuksen liitteessä 4.

Valtion yhtiöomistussalkku on osa valtiontaloutta. Valtiolla on omistuksia yli 60 yhtiössä, jotka se omistaa kokonaan tai osittain muiden omistajien kanssa. Vuosittain valtion talousarvioon tuloutetaan osinkoja ja pääomanpalautuksia sekä mahdollisia osakemyyntituloja. Viime vuosina osingot ja pääomanpalautukset ovat vaihdelleet ajoittain voimakkaastikin. Tarvittaessa valtio voi perustaa osakeyhtiöitä valtioneuvoston päätöksellä ja pääomittaa niitä valtion budjetista.

Valtio tavoittelee yhtiöomistuksistaan mahdollisimman hyvää taloudellista ja yhteiskunnallista kokonaistulosta. Taloudellinen tulos muodostuu osingoista ja pääomanpalautuksista sekä mahdollisista osakkeiden myyntituloista. Yhteiskunnallisella tuloksella tarkoitetaan valtion vaatimusta yhtiöille toimia vastuullisesti hyvänä yrityskansalaisena. Näiden toteuttamiseksi valtio on jakanut omistuksensa kolmen intressin perusteella. Finanssi-intressin yhtiöistä pyritään saamaan etupäässä tuloja valtion budjettiin. Strategisen intressin yhtiöissä valtion omistuksella pyritään turvaamaan valtiolle tietty kansallisen merkityksen toiminto tai pääoma. Erityistehtäväyhtiöillä on hoidettavanaan erikseen määritelty tehtävä valtiolle.

Valtio on aktiivinen omistaja, jonka toiminta perustuu lakiin ja hyvään hallintotapaan. Tärkein päätöksentekoeelin on yhtiökokous, jossa omistajat muun muassa nimittävät yhtiön hallituksen jäsenet. Kaupallisin perustein toimivien yhtiöiden omistajaohjaus ja niitä koskeva sääntely pidetään erillään. Keskeisiä omistajaohjauksen välineitä ovat hallitusvalinnat, omistajan panostukset yhtiöiden resursseihin, hyvän hallintotavan kehittäminen sekä itsenäinen yhtiöanalyysi ja omistajastrategian valmistelu, jossa huomioidaan myös vastuullinen liiketoiminta.

Aktiivisella ja vastuullisella omistajapolitiikalla ja -ohjauksella tavoitellaan kestäväää omistaja-arvon kasvua. Tämä tarkoittaa pyrkimystä tasaiseen euromääräiseen tulovirtaan valtion budjettiin ja yhteiskunnallisesti tarkasteltuna kestäväää kokonaistulosta. Tukeakseen yhtiöitä tavoitteiden saavuttamisessa valtio käyttää niitä omistajan keinoja, jotka sillä on käytössään, kuten esimerkiksi omistajapolitiittiset linjaukset, hallitusvalinnat sekä jatkuvat erityyppiset omistajaohjaustoimet.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto vastaa pääosin kaupallisten yhtiöiden ja joidenkin erityistehtävayhtiöiden omistajaohjauksesta, ja muilla ministeriöillä on vastuullaan tiettyjen erityistehtävayhtiöiden omistajaohjaus. Valtion täysin omistama sijoitusyhtiö Solidium Oy vastaa kahden toista vähemmistöomistetun pörssiyhtiöomistuksen omistajaohjauksesta. Muut valtionyhtiöt, hallinnonalojen virastot ja liikelaitokset huolehtivat omistamiensa yhtiöiden omistajaohjauksesta.

Omistajaohjauksen parlamentaarinen neuvottelukunta muodostuu eduskuntaryhmien edustajista. Neuvottelukunnan puheenjohtajana toimii omistajaohjauksesta vastaava ministeri. Neuvottelukunta kokoontuu neljä kertaa vuodessa. Kokouksissa käsitellään valtion yhtiöomistuksen raportointia, vastuullisuutta, palkitsemista ja yhtiöomistuksiin liittyviä toimialoja sekä neuvottelukunnan muita käsiteltäväkseen ottamia teemoja.

3.3.1 Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Omistajapolitiikan lähtökohtana on pitkäjänteinen arvon kasvattaminen ja osinkovirta sekä yhteiskunnallisesti ja liiketaloudellisesti kestävä tulos. Valtio ei johda yrityksiä ja niiden liiketoimintaa, eikä muita kuin omistajapolitiittisen periaatepäätökseen sisältyviä tavoitteita pidä sekoittaa omistajuuteen.

Pitkittynyt koronapandemia vaikeutti yhtiöiden toimintaa toista vuotta peräjälkeen. Tämän vuoksi valtio joutui myös 2021 tukemaan kansallisesti merkittävää liikennesektoria eduskunnan päätöksillä. Pandemian tulosvaikutukset näkyivät myös valtion osinkovirrassa.

Vuoden 2021 talousarviossa eduskunta myönsi 350 miljoonaa euroa käytettäväksi Finavia Oyj:n maksuvalmiuden varmistamiseen. Maaliskuussa valtio sijoitti yhtiöön 317 miljoonaa euroa ja syyskuussa antoi yhtiölle 33 miljoonan euron pääomallinen. Yhtiö tarvitsi lisäpääomituksen, koska koronapandemian aiheuttama muutos lentomatrustuksen määrässä on ollut dramaattinen. Finavian lentoasemilla matkustajamäärät olivat yli 75 prosenttia pienemmät verrattuna pandemiaa edeltävään aikaan, ja ennusteiden mukaan kestää vuosia ennen kuin matkustajamäärä palautuu kriisiä edeltävälle tasolle.

Keväällä 2020 eduskunta myönsi 700 miljoonan euron määrärahan Finnair Oyj:n tukemiseksi koronapandemian vuoksi. Summasta käytettiin 300 miljoonaa vuonna 2020. Jäljelle jääneet 400 miljoonaa euroa käytettiin vuonna 2021 siten, että valtio allekirjoitti maaliskuussa sopimuksen yhtiön kanssa 400 miljoonan euron hybridilainaliimitistä. Limiitistä noin 350 miljoonaa euroa tuli yhtiön käytettäväksi heti ja noin 50 miljoonalle eurolle haettiin Euroopan komission erillinen

hyväksyntä myöhemmin samana vuonna. Järjestelyllä on Euroopan komission kilpailuviranomaisen hyväksyntä EU:n valtiontukisäätelyn mukaisesti.

Valtioneuvosto myönsi syyskuussa valtiontakauksen valtion erityisrahoitusyhtiö Finnvera Oyj:n varainhankintaohjelmalle. Takausta koskee lyhyen maksuajan lainaohjelmaa, jonka suuruus olisi kolme miljardia euroa.

Valtioneuvosto oikeutti tiistaina 29. kesäkuuta valtiovarainministeriön pääomittamaan Suomen Kaasuverkko Oy:tä enintään 257 miljoonalla eurolla. Määräraha pääomitusta varten sisältyy kolmannen lisätalousarvioon.

Vuonna 2021 valtio sai yhtiöomistuksistaan tuloja yhteensä 2,1 (0,9) miljardia euroa. Tulot koostuivat osinkotuloista ja pääomanpalautuksista. Kaikkien pörssiomistusten tuotto oli 2,9 (35,4) prosenttia, joten tuottokehitys jäi kertomusvuonna selvästi yleisestä markkinakehityksestä. Valtion salussa yksittäisillä yhtiöillä, erityisesti Nesteellä, on suuri painoarvo. Valtion Neste-omistuksen tuotto vuonna 2021 oli –25,6 (95,6) prosenttia, millä oli merkittävä vaikutus koko valtion pörssisalkun tuottokehitykseen.

Valtion yhtiömuotoinen omistaminen jakautui vuoden 2021 päättyessä 68 yhtiöön, joista 35 oli kaupallisesti perustein toimivia yhtiötä ja 33 erityistehtäväyhtiötä. Valtion täysin omistama sijoitusyhtiö Solidium Oy vastaa 12 vähemmistöomistetun pörssiyhtiöomistuksen omistajaohjauksesta. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto vastaa pääosin kaupallisten yhtiöiden ja joidenkin erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjauksesta, ja muilla ministeriöillä on vastuullaan tiettyjen erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjaus.

Vuoden 2021 päättyessä valtion kaikkien yhtiöomistusten yhteenlaskettu arvo oli noin 46,7 (46,8) miljardia euroa. Valtion suoran, sisältäen Ilmatorahasto Oy:n, pörssiomistuksen osuus oli 27,7 (29,7) miljardia euroa. Solidium Oy:n omistuksen arvo oli 9,0 (7,6) miljardia euroa. Listaamattomien yhtiöomistusten yhteenlaskettu arvo omistajaohjauksen arvonmäärityksen mukaan vuoden lopussa oli 10,1 (9,5) miljardia euroa.

Valtion yhtiöomistussalkusta tuloutetaan vuosittain valtion budjettiin sen mukaan, minkä verran yhtiöt maksavat osinkotuloja ja pääomanpalautuksia. Vuonna 2021 valtio sai yhtiöomistuksistaan osinkoja ja pääomanpalautuksia yhteensä 2,1 (0,9) miljardia euroa. Valtioneuvoston kanslia sai osinkotuloja ja pääomanpalautuksia kertomusvuonna 1,9 (0,8) miljardia euroa. Tästä suoraan omistettujen pörssiyhtiöiden osuus oli 0,7 miljardia euroa ja Solidiumin maksaman osingon ja pääomanpalautuksen osuus 0,9 miljardia euroa. Kaikkien valtion pörssiomistusten tuotto oli 2,9 (35,4) prosenttia ja valtion suorassa omistuksessa olevien pörssiyhtiöiden –4,6 (46,0) prosenttia.

Vuonna 2021 kaikkien valtion suoraan omistamien yhtiöiden kokonaisverojalanjälki oli 9,8 (8,6) miljardia euroa. Henkilöstöä näissä oli yhteensä 304 000 (313 500), ja yhteenlaskettu liikevaihto oli noin 221 (143) miljardia euroa.

Valtion omistajaohjaus ja yhtiöomistus kuvataan yksityiskohtaisesti vuosikertomuksen liitteessä 4.

3.3.2 Tapahtumia 2021

Valtioneuvoston kanslia antoi tammikuussa luvan Veikkaus Oy:lle aloittaa valmistelu, jolla luotiin tekninen valmius yritysten välisen uuden liiketoiminnan aloittamiseen. Veikkaus Oy perusti tytäryhtiön, joka tulee myymään kansainvälisille rahapeliyrityksille digitaalisia pelejä ja niihin liittyviä palveluja.

Tammikuussa valtio ilmoitti sitoutuvansa vuodesta 2022 alkaen puoltamaan nimitystoimikuntien yksimielisiä esityksiä yhtiökokouksissa omistajapoliittisen periaatepäätöksen linjausten mukaisesti. Nimitystoimikuntien esitykset sisältävät ehdotukset hallituspaikoista ja hallituspalkitsemisesta. Tällä vahvistetaan hyvän hallintotavan mukaista käytäntöä ja pyritään turvaamaan valtion omistusten suotuisa arvonekehitys kestäväällä tavalla. Osakkeenomistajien nimitystoimikunta on yhtiöiden suurimpien osakkeenomistajien muodostama toimielin.

Suomen Malmijalostus Oy siirrettiin toukokuussa työ- ja elinkeinoministeriön omistajaohjauksesta valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston omistajaohjaukseen. Siirto perustuu valtioneuvoston omistajapoliittisen periaatepäätöksen linjaukseen, jonka mukaisesti omistajauuden ja regulatation eriyttämistä tulee vahvistaa entisestään. Omistajaohjausosasto vastaa ensisijaisesti kaupallisten yhtiöiden omistajaohjauksesta.

Suomen valtio osti heinäkuussa 48,5 prosenttia Suomen Ilmailuopisto Oy:n osakekannasta Finnair Oyj:ltä ja omistaa yhtiöstä nyt 98 prosenttia. Suomen Ilmailuopisto kouluttaa ammattitaitoisia liikennelentäjiä sekä helikopterilentäjiä. Lentoyhteyksien häiriötön toimivuus on elintärkeää Suomen kaupalle ja taloudelle, ja on olennaista varmistaa ammattitaitoisten liikennelentäjien saatavuus.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan puollon mukaisesti Solidium Oy:n 6,3 prosentin omistus ja 8,0 prosentin äänivalta teräsyhtiö SSAB AB:sta siirrettiin valtiolle ja valtioneuvoston kanslian omistajaohjaukseen. Samalla omistukselle asetettiin strateginen intressi. Valtion suorassa omistuksessa ovat strategisen intressin omistukset.

Valtioneuvoston yleisistunto päätti marraskuussa siirtää pörssi-yhtiö Anora Group Oyj:n osakkeet valtioneuvoston kansliasta Solidium Oy:n omistukseen ja omistajaohjaukseen. Valtion Anora-omistuksella on finanssi-intressi ja omistusosuus 19,4 prosenttia.

Kertomusvuoden jälkeen tilanne kansainvälisillä markkinoilla on muuttunut voimakkaasti ja toipuminen koronapandemiasta on kohdannut uusia haasteita. Eniten haasteet sekä pandemian että yleisen kansainvälisen markkinatilanteen seurauksena näkyvät edelleen liikenne- ja logistiikka sekä energiasektoreille.

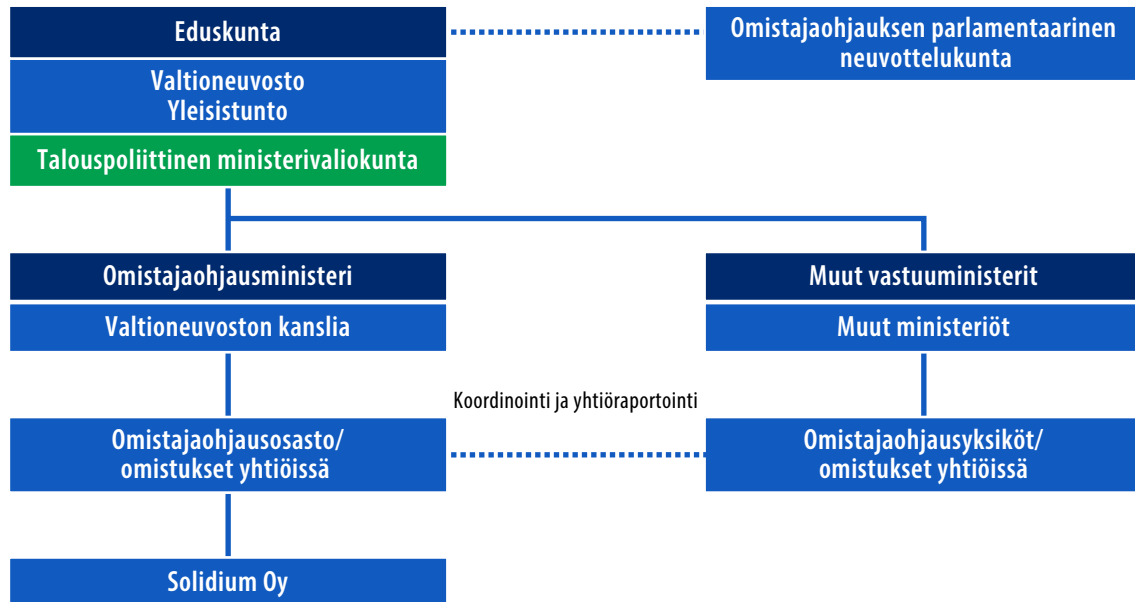
Vuoden 2022 alkupuolella energian hinnat ovat edelleen nousseet tuntuvasti vuoden 2021 jälkimmäisen puoliskon viitoittamalla tiellä. Samalla energiamarkkinoilla, erityisesti kaasumarkkinoilla, on esiintynyt markkinahintojen ennennäkemätöntä vaihtelua. Liikenne- ja logistiikkasektoreilla kärsitään volyymilaskusta ja kustannusten noususta. Yhtiöiden nykyennusteiden mukaan mahdollinen toipuminen voi pahimmillaan viedä vuosia.

Historiallisen epäselvä globaali ja geopolitiittinen tilanne on juurisyy markkinoiden epävarmuuteen. Energiatuotteiden kysyntä on kasvanut koronapandemian pahimman vaiheen hellittäessä, mutta samaan aikaan energian tuotanto kärsii pandemian aikana toteutuneesta tuotantokapasiteetin pienemisestä. Myös epävakaa geopolitiittinen tilanne on vaikuttanut energian hintojen nousuun. Polttonesteiden osalta kokonaiskuva on samansuuntainen. Valtio-omistaja seuraa tilannetta aktiivisesti sekä keskustelee yhtiöiden kanssa nykytilanteesta, tulevaisuuden näkymistä sekä mahdollisista omistajan toimista poikkeuksellisessa tilanteessa.

3.3.3 Valtion omistajaohjaus

Omistajaohjausministeri vastaa valtioneuvostossa omistajaohjauksesta. Ylintä valtaa valtion omistajaohjauksessa käyttää eduskunta. Valtioneuvoston yleisistunto päättää yhtiöittämiset sekä ostot ja myynnit. Talouspolitiittinen ministerivaliokunta ottaa kantaa omistajapolitiikkaan ja -ohjaukseen. Valtioneuvoston kanslia vastaa omistajaohjauksen linjauksista koko valtion yhtiöomistussalkun osalta valtioneuvoston tasolla. Valtioneuvoston kanslia hoitaa ensisijaisesti kaupallisten yhtiöiden omistajaohjausta ja erityistehtävayhtiöiden omistajaohjaus kuuluu pääasiassa muiden ministeriöiden vastuulle.

Kuvio 25. Valtion omistajaohjauksen hallinnointimalli



3.4 Kuntatalous

3.4.1 Kuntatalouden ohjaus

Kuntatalousohjelma laaditaan osana julkisen talouden suunnitelmaa ja valtion talousarvioesityksen valmistelua valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä. Ohjelmassa arvioidaan kuntien tehtävien ja niiden rahoituksen tasapainoa ja perustuslaissa turvatun rahoitusperiaatteen toteutumista. Lisäksi ohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön, palveluiden kysynnän ja kuntien tehtävien muutokset sekä esitetään arvio kuntatalouden kehityksestä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin.

Hallitus asetti syksyllä 2019 ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa kuntataloudelle rahoitusasematavoitteen kansantalouden tilinpidon käsittein. Rahoitusasematavoitteen mukaan paikallishallinnon (kuntatalouden) alijäämä saa olla korkeintaan 0,5 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon (BKT) vuonna 2023.

Paikallishallinnon rahoitusasematavoitteen lisäksi julkisen talouden suunnitelmaa koskeva kansallinen säännöstö edellyttää, että hallitus päättää kuntatalouden menorajoitteesta. Menorajoite on euromääräinen raja valtion toimista kuntatalouteen aiheutuvalle toimintamenojen muutokselle. Syksyllä 2019 hallitus päätti, että sen toimenpiteiden nettovaikutus on vuonna 2023 kuntatalouden toimintamenoja korkeintaan 520 miljoonaa euroa lisäävä verrattuna kevään 2019 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan.

Tilastokeskuksen julkaisemien kansantalouden tilinpidon ennakkotietojen mukaan paikallishallinnon rahoitusasema jäi vuonna 2021 lähes 850 miljoonaa euroa alijäämäiseksi. Rahoitusasema heikentyisi näin ollen verrattuna vuoteen 2020, jolloin paikallishallinnon rahoitusasema oli hieman ylijäämäinen, johtuen pääosin koronaepidemian vuoksi kuntatalouteen kohdennetuista mittavista tukitoimista, jotka ylittivät selvästi koronasta kuntataloudelle aiheutuneet kustannukset vuonna 2020. Valtiovarainministeriön joulukuun ennusteen mukaan paikallishallinnon alijäämä suhteessa kokonaistuotantoon (BKT) olisi vuonna 2023 noin 0,6 prosenttia.

Keväällä 2021 laaditussa julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2022–2025 todettiin, että hallituksen kuntataloudelle asettama menorajoite on ylittynyt muun muassa hallitusohjelmassa päätettyjen uusien ja laajentuvien tehtävien tarkentuneista kustannusarvioista johtuen. Kuntatalouden menorajoitteen osalta on kuitenkin huomioitava, että vuonna 2023 voimaan tuleva sote-uudistus kaventaa merkittävästi kuntien tehtäväkenttää, ja monet vaalikauden aikana linjatuista tehtävien ja velvoitteiden laajennuksista kohdentuvat jatkossa hyvinvointialueille. Kevään 2021 julkisen talouden suunnitelmassa todetaankin, että hyvinvointialueiden perustamisesta johtuen menorajoitteen seuranta ei enää vuonna 2023 ole mielekästä. Kuntatalouden ja hyvinvointialueiden ohjausmekanismeja arvioidaan vuonna 2022 muun muassa julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen päivityksen yhteydessä.

Keskeistä on, että voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti kuntien uusiin tai laajeneviin tehtäviin ja velvoitteisiin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus. Näin ollen paikallishallinnon rahoitusasema ei muutu valtion kantaessa uusien tai laajentuvien tehtävien ja velvoitteiden täyden rahoitusvastuun valtionosuuksissa. Uusien ja laajenevien tehtävien vaikutukset kuntatalouteen tulee kuitenkin arvioida realistisesti, jotta niitä vastaava valtionosuuden kasvu vastaa täysimääräisesti tehtävien aiheuttamaa kustannusten kasvua.

3.4.2 Kuntatalouden tila – menot, tulot ja tasapaino

Kuntatalouden tilaa kuvaavat luvut perustuvat alustaviin tilinpäätösarvioihin (10.2.2022) ja aineistoa on täydennetty niiden kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2020 tilinpäätöstiedoilla, jotka aineistosta vielä puuttuivat.

Kuntatalouden (kunnat ja kuntayhtymät) tila heikkeni hieman vuodesta 2020. Vuonna 2021 toimintakate heikkeni noin 3,7 prosenttia, kun vuonna 2020 toimintakate heikkeni 3,0 prosentilla. Verotulot kasvoivat noin 1,6 miljardilla eurolla, mutta valtionosuudet vähenivät noin 900 miljoonalla eurolla vuoden 2020 tasosta. Tämä johtui siitä, että vuonna 2020 valtio tuki kuntasektoria koronapandemiaan liittyen hyvin huomattavalla tukipaketilla. Tuesta merkittävä osuus kohdennettiin peruspalveluiden valtionosuuksien lisäyksiä. Vuonna 2021 kuntasektorille kohdennettu koronavirustilanteeseen liittyvä tukipaketti kohdentui pääosin valtionavustuksina ja vain pieneltä osin

valtionosuuksina. Kuntasektorin koronaan liittyvä tukipaketti oli kuitenkin edelleen varsin huomattava, kaikkiaan noin 2,4 miljardia euroa.

Taulukko 36. Kuntatalouden keskeisiä tunnuslukuja ja muutos vuosina 2020–2021, miljardia euroa

	Tilinpäätös 2020	Tilinpäätösarvio 2021	Muutos, mrd euroa	Muutos, prosenttia
Toimintakate	–30,5	–31,7	–1,1	3,7
Verotulot	23,8	25,4	1,6	6,7
Valtionosuudet, käyttötalous	11,0	10,1	–0,9	–8,0
Verorahoitus yhteensä	34,8	35,5	0,7	2,0
Rahoituserät, netto	0,5	0,6	0,1	23,1
Vuosikate	4,7	4,4	–0,3	–6,3
Poistot	3,1	3,1	–0,0	–0,6
Vuosikate – poistot	1,6	1,3	–0,3	
Nettoinvestoinnit	–4,7	–4,1	–0,6	–12,8
Vuosikate – nettoinvestoinnit	–0,0	0,3	0,3	
Lainakanta	23,4	24,1	0,8	3,3
Rahavarat	7,9	8,1	0,2	2,8
Veroprosentti, painotettu	19,96	20,02		0,06 %-yks.

Kuntatalouden sisällä kuntien toimintakate heikkeni noin 1,3 miljardia euroa. Kuntien valtionosuudet vähenivät noin 880 miljoonalla eurolla. Kuntien verotulot kasvoivat selvästi vuodesta 2020, peräti 1,6 miljardia euroa eli 7,0 prosenttia. Verohallinnon tilitystietojen perusteella kunnallisveron tuotto kasvoi 2,4 prosenttia, yhteisövero peräti 45,5 prosenttia ja kiinteistöveron tuotto kasvoi myös selvästi, 12,9 prosenttia. Yhteisöverotulojen kasvuun vaikutti kansantalouden suotuista kehitys ja kuntien korotetun yhteisövero-osuuden jatkuminen vuonna 2021.

Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate laski noin 4,4 miljardiin euroon. Tilikauden tulos heikkeni hieman mutta oli toista vuotta perätysten selvästi positiivinen. Heikkeneminen johtui suurelta osin toimintakatteen verorahoitusta suuremmasta kasvusta.

Kuntien ja kuntayhtymien lainakanta kasvoi noin 800 miljoonalla eurolla noin 24,1 miljardiin euroon.

Nettoinvestoinnit laskivat noin 600 miljardilla eurolla ja olivat yhteensä 4,1 miljardia euroa. Näin ollen vuosikate riitti heikentymisestä huolimatta kattamaan myös nettoinvestoinnit noin 300 miljoonalla eurolla, mikä on varsin poikkeuksellista.

Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä kääntyi kasvuun vuodesta 2020, jolloin niitä oli vain kaksi kappaletta. Vuoden 2021 tilinpäätösarvioiden perusteella tällaisia kuntia oli 13. Määrä on kuitenkin huomattavasti alle vuoden 2019 tason (65). Vuonna 2021 negatiivisen vuosikatteen kunnista kymmenen oli alle 4 000 asukkaan kuntaa.

Vaikka negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä kasvoi hieman vuodesta 2020, niin arvioidaan, että uusia kriisikuntia konsernikriteerien johdosta olisi tulossa menettelyyn aikaisempaa arviota vähemmän, korkeintaan kaksi.

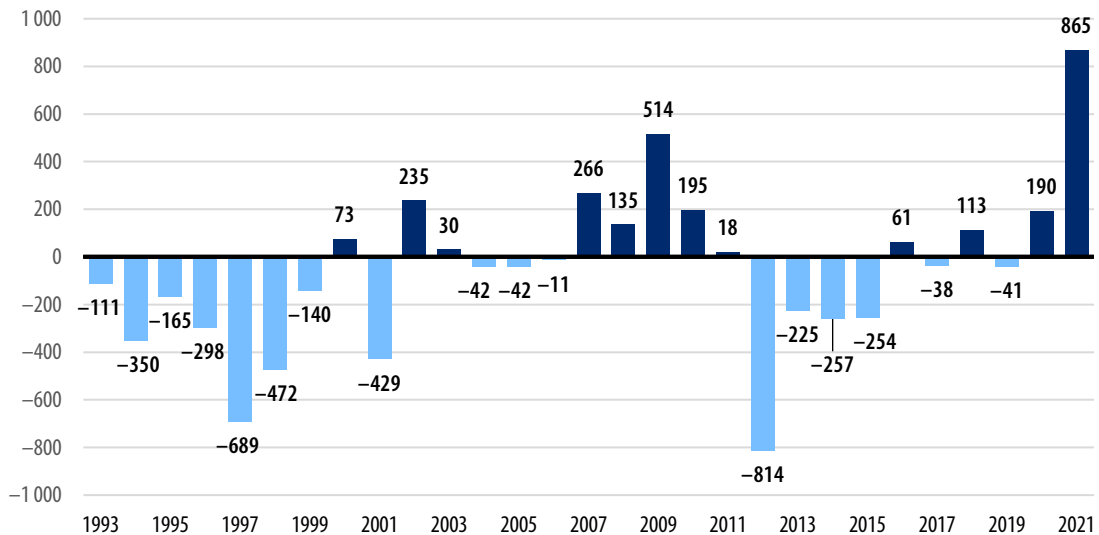
3.4.3 Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimet

Vuoden 2021 varsinaisen talousarvion mukaan kuntien valtionavut olivat yhteensä 14,0 miljardia euroa, mikä oli noin 2,4 miljardia euroa enemmän kuin vuoden 2020 varsinaisessa talousarviossa (11,6 miljardia euroa). On kuitenkin syytä huomioida, että vuoden 2020 lisätalousarvioissa kuntien valtionapuihin myönnettiin yhteensä 2,9 miljardin euron lisäykset. Lisätalousarviot huomioiden kuntien valtionapujen kokonaissumma vuonna 2020 oli noin 14,5 miljardia euroa, johon verrattuna valtionavut laskivat vuonna 2021 noin 0,5 miljardia euroa.

Valtion toimenpiteiden vaikutus oli vuoden 2021 varsinaisen talousarvion mukaan yhteensä noin 865 miljoonaa euroa kuntataloutta vahvistava verrattuna vuoden 2020 varsinaiseen talousarvioon. Kuntataloutta vahvistivat erityisesti koronatilanteesta johtuva 300 miljoonan euron lisäys kuntien valtionosuuksiin ja yhteisöveron jako-osuuden korotus verovuosina 2020–2021.

Alla on havainnollistettu valtion toimenpiteiden arvioitua vaikutusta kuntatalouteen vuosina 1993–2021. Kuviossa vertailu on varsinaisten talousarvioiden välillä. Näin ollen kuviossa ei ole huomioitu valtion vuoden 2020 lisätalousarvioissa kuntatalouteen koronavirusepidemian johdosta kohdistamia noin kolmen miljardin euron tukia.

Kuvio 26. Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen 1993–2021 verrattuna edellisen vuoden talousarvioon, miljoonaa euroa



Kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin kohdennettiin vuoden 2021 varsinaisen talousarvion mukaan noin 7,7 miljardia euroa. Verrattuna vuoden 2020 varsinaiseen talousarvioon lisäystä oli noin 0,6 miljardia euroa. On kuitenkin huomattava, että vuoden 2020 lisätalousarvioissa peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistettiin koronatilanteesta johtuen noin 1,5 miljardin euron kerta-luonteiset lisäykset. Lisätalousarvio huomioiden valtionosuuksien taso siis laski vuonna 2021 lähes yhdellä miljardilla eurolla.

Korvaus kunnille valtion päättämistä veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä oli vuonna 2021 noin 2,3 miljardia euroa. Tästä vuoden 2021 osuus oli noin 180 miljoonaa euroa.

Valtionosuusprosentti vuodelle 2021 oli 25,67, ja siinä oli lisäystä vuoden 2020 tasoon 0,18 prosenttiyksikköä. Muutos sisälsi sekä lisäystä että vähennystä. Lisäys (0,27 prosenttiyksikköä) liittyi uusien ja laajenevien tehtävien toteuttamiseen siten, että valtionosuusprosentti on 100. Vähennys (0,09 prosenttiyksikköä) liittyi siihen, että peruspalvelujen valtionosuudesta tehtiin noin 32 miljoonan euron siirto momentille 33.60.35 valtion rahoitukseen Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön opiskeluterveydenhuoltoon.

Taulukko 37. Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut 2017–2021, miljoonaa euroa

	2017	2018	2019	2020 TA	2020 TA+LTA	2021 TA	2021 TA+LTA
Laskennalliset valtionosuudet	9 539	9 493	9 656	8 098	9 701	8 755	8 762
Valtiovarainministeriö, peruspalvelujen valtionosuus	8 606	8 577	8 729	7 074	8 652	7 698	7 700
Opetus- ja kulttuuriministeriö	933	916	928	1 024	1 049	1 057	1 062
siitä kuntayhtymät	905	967	978	1 040	1 478	1 522	1 041
Valtiovarainministeriö, valtion korvaus kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä*				2 269	2 383	2 360	2 362
Muut valtionavustukset hallinnonaloittain yhteensä	1 088	1 112	1 003	1 216	2 423	2 880	3 023
Oikeusministeriö	10	30	20	0	0	1	6
Sisäministeriö	5	5	5	5	6	0	3
Valtiovarainministeriö	61	149	43	110	490	20	20
Opetus- ja kulttuuriministeriö	231	219	215	231	405	286	315
Maa- ja metsätalousministeriö	6	6	6	6	7	4	6
Liikenne- ja viestintäministeriö	37	54	60	49	311	42	55
Työ- ja elinkeinoministeriö	223	225	219	196	211	234	237
Sosiaali- ja terveysministeriö	490	398	405	538	877	2 232	2 327
Ympäristöministeriö	26	26	30	81	116	61	57
Valtionavut yhteensä	10 627	10 605	10 659	11 583	14 507	13 994	14 147

* Valtion korvaus kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä erotettiin valtion vuoden 2020 talousarviossa peruspalvelujen valtionosuusmomentilta 28.90.30 erillisille momentille 28.90.35.

3.5 Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot

Työeläkelaitokset, muun muassa yksityiset eläkeyhtiöt, Keva ja Valtion Eläkerahasto ovat osa julkista taloutta ja ne huolehtivat työeläketurvan rahoittamisesta. Eläketurvakeskuksen arvion mukaan eläkevastuiden suuruus vuonna 2017 oli 712,1 miljardia euroa. (Karttuneet eläkeoikeudet: summa laskettuna reaalisella diskonttokorolla 2,5 prosenttia vuoteen 2028 asti ja 3,5 prosenttia vuodesta 2029

alkaen. Reaalisella diskonttokorolla 1,5 prosenttia vuoteen 2028 asti ja 2,5 prosenttia vuodesta 2029 alkaen vastuiden määrä olisi 835,2 miljardia euroa.)

Työeläkelaitokset ovat varautuneet tulevien eläkkeiden maksuun kumulatiivisilla ylijäämillä, jotta pitkällä aikavälillä niiden talous olisi kestävällä pohjalla. Työeläkelaitosten talouteen vaikuttavat pitkällä aikavälillä väestön, työllisyyden, ansiotason ja sijoitustuottojen kehitys. Työeläkemenot ovat olleet nopeassa kasvussa, sillä eläkeläisten määrä kasvaa. Eläkemenoja kasvattavat lisäksi indeksikorotukset ja keskimääräisen eläketason nousu, koska alkavat eläkkeet ovat maksussa olevia eläkkeitä suurempia.

Vuonna 2021 työeläkelaitosten ylijäämä koheni ja oli 0,9 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vuonna 2021 yksityisten työnantajien työeläkemaksun määräaikainen alennus päättyi ja työllisyys kasvoi, mikä paransi maksutuloja. Työeläkelaitosten ylijäämä on supistunut merkittävästi 2010-luvun alkuun nähden, mikä johtuu ennen kaikkea eläkemenojen kasvusta.

Muut sosiaaliturvarahastot sisältävät lähinnä perussosiaaliturvasta vastaavan Kelan ja ansiosidonnaisesta työttömyysvakuutuksesta vastaavan Työllisyysrahaston. Kelan menot rahoitetaan valtion talousarviosta, työnantajilta ja työntekijöiltä perittävistä sosiaalivakuutusmaksuista sekä vähäiseltä osin kunnilta saatavin tulonsiirtein. Ansiosidonnainen työttömyysvakuutus rahoitetaan palkansaa-jilta ja työnantajilta perittävillä työttömyysvakuutusmaksuilla, valtionosuuksilla sekä pieneltä osin työttömyyskassojen jäsenmaksuilla.

Vuonna 2021 muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema kohentui ja oli 0,1 prosenttia ylijäämäisen suhteessa bruttokansantuotteeseen. Koheneminen johtui saatujen maksutuottojen kasvusta sekä etuusmenojen supistumisesta.

Sosiaaliturvaetuudet, -avustukset ja sairaanhoitokorvaukset kasvoivat 1,3 prosenttia ja olivat noin 19,2 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2021, kun ennen finanssikriisiä vuonna 2007 suhdeluku oli noin 15 prosenttia. Rasituksen kasvu johtuu muun muassa väestön ikääntymisestä johtuvasta eläkemenojen kasvusta.

4 Valtiovarain controller -toiminnon lausuma hallituksen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä

Lausuman tarkoitus ja oikeudellinen perusta

Valtiovarain controller -toiminto varmistaa valtioneuvostolle valtion talousarviosta annetun lain 24 f §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti, että hallituksen vuosikertomukseen otettavat valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset antavat talousarviolain 18 §:ssä säädetyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva).

Valtiovarain controller -toiminto antaa tietojen arvioinnin ja varmistuksen johdosta sisäisen valvonnan menettelyihin kuuluvan lausuman vuodelta 2021 annettavasta hallituksen vuosikertomuksesta. Hallituksen vuosikertomuksen sisältämien tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä on arvioitu 12.4.2017 annetun valtiovarain controller -toiminnon ohjeen (VM/778/00.00.00/2017) mukaisesti.

Valtion tilinpäätöstä, valtiontaloutta ja valtion taloudenhoitoa koskevat tiedot

Hallituksen vuosikertomuksen 2021 ja sen liitteiden 1 ja 2 arvioidaan antavan oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta sekä valtion taloudenhoidosta.

Valtiovarain controller -toiminnon käytettävissä ovat olleet Valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman valtion tilinpäätöksen tarkastuksen alustavat havainnot. Alustavien havaintojen mukaan valtion tilinpäätös on laadittu säännösten ja määräysten mukaisesti eikä se sisällä olennaisia virheitä tai puutteita. Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa myöhemmin erillisen kertomuksen valtion vuoden 2021 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta.

Valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätökset ovat vahvistettuja ja ulkoisten tilintarkastajien tarkastamia. Tilinpäätöstietojen oikeellisuuteen ja riittävyteen ei ole tilintarkastuksissa esitetty huomautuksia. Tilinpäätöstietoja täydentää liitteessä 1 esitetyt tiedot liikelaitosten ja rahastojen tuloksellisuudesta. Tuloksellisuudesta esitetyt tiedot antavat pääasiassa oikean ja riittävän kuvan liikelaitosten ja rahastojen tuloksellisuudesta toiminnan luonne huomioon ottaen.

Hallituksen vuosikertomuksessa esitetään jo vakiintuneen tavan mukaan laskelmat talousarviotalouden, valtion liikelaitoskonsernien ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen muodostaman kokonaisuuden tuotoista ja kuluista sekä taseesta ja taseen ulkopuolisista vastuista (valtionalouden kokonaislaskelmat). Kokonaislaskelmien tieto on informatiivista, laskelmat on laadittu edellä mainittujen yksiköiden virallisten tilinpäätösten perusteella, mutta ne ovat tilintarkastamattomia.

Hallituksen vuosikertomuksen kertomusosassa esitetään katsaus julkisen talouden tilaan sekä annetaan tietoa valtiontaloudesta ja valtion taloudenhoidosta. Kertomuksessa esitetään myös tiivis kuvaus EU-tason toimista koronavirusepidemian taloudellisten vaikutusten helpottamiseksi sekä annetaan tietoa Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmasta, joka hyväksyttiin kertomusvuonna. Julkisen talouden raportointiin sisältyvä kuvaus valtion toiminnan keskeisimmistä taloudellisista riskeistä ja niiden merkityksestä antaa kohtuullisessa määrin oikean ja riittävän kuvan valtion vastuista.

Kertomusosassa esitetyt tiedot ja arviot valtiontalouden tilasta täydentävät valtion tilinpäätöksen antamaa kuvaa valtion taloudellisesta asemasta.

Tuloksellisuutta koskevat tiedot

Hallituksen vuosikertomus antaa kokonaisuutena arvioiden kohtuullisessa määrin oikeat ja riittävät tiedot tuloksellisuuden pääasiallisesta kehityksestä. Koronavirusepidemia heijastui edelleen merkittävästi kertomusvuoden toimintaan ja hallituksen toimenpiteistä siihen liittyen on esitetty katsaus vuosikertomuksessa. Kansainvälisen turvallisuusympäristön kiristyminen loppuvuodesta 2021 on nostettu esiin muutamien ministeriöiden toimintaympäristön kuvauksissa.

Hallituksen vuosikertomuksessa ja liitteessä 1 esitetyt tiedot antavat kokonaisuutena riittävän kattavat tiedot vuoden 2021 talousarviossa esitettyjen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta. Raportoinnissa tulee kuitenkin edelleen kiinnittää huomiota vaikuttavuuden analyysiin toiminnan ja tekemisen kuvailujen sijaan. Muutamat ministeriöt ovat vähäisessä määrin raportoineet talousarviossa myönnettyjen määrärahojen käytöstä, mutta analyysi toiminnan kustannusvaikuttavuudesta on puutteellista tai sitä ei ole lainkaan. Ministeriöiden tulisikin jatkossa kiinnittää enemmän huomiota määrärahojen ja tavoitteiden väliseen parempaan kytkentään vaikuttavuusanalyyseissä.

Kaikki ministeriöt ovat raportoineet talousarvion pääluokkaperustelujen vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen yhtenäistä arvosana-asteikkoa käyttäen ja esittäneet myös perustelut arvioinneilleen. Ministeriöt ovat tehneet arvioinnin itsearviointina, joten arviointi on subjektiivista ja arvosana-asteikon soveltaminen vaihtelee. Siltä osin kuin talousarviossa on esitetty tavoitteiden toteutumista kuvaavat mittarit, raportointi perustuu ilmoitettuihin mittareihin. Kaikkia vuoden 2021 toteumatietoja ei vielä ole ollut käytettävissä, joten tuloksellisuuden raportointi ja vaikuttavuuden arviointi on perustunut osin ennakkotietoihin.

Tuloksellisuuden raportointia ja vuosikertomuksen informatiivisuutta lisäävät havainnollistavat taulukot ja kuviot sekä asiakirjalinkitykset. Toiminnallisen tuloksellisuuden analyysiä on toteutettu pääasiassa linkittämällä ministeriöiden tuloksellisuusosion loppuun kunkin hallinnonalan ministeriön ja virastojen tilinpäätökset. Keskeisistä yhteiskunnallista vaikuttavuutta tukevista tiedoista, kuten toiminnallisen tuloksellisuuden tiedot ja toteutettujen arviointien keskeiset tulokset, tulisi kuitenkin raportoida vuosikertomuksessa.

Kaikki ministeriöt ovat tunnistaneeet keskeisimmät toimintaympäristönsä ja toimialansa riskit. Riskitarkastelua on kytketty yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden ja tuloksellisuuden toteutumisen saavuttamiseen ja arvioitu osana organisaation toimintaa. Riskien käsittelyn analyttisyyteen tulee edelleen kiinnittää huomiota.

Hallituksen vuosikertomukseen sisältyy kuvaus ministeriöiden toimista kestävän kehityksen tavoitteiden tai toimenpiteiden toteuttamisesta sekä uutena kuvauksena toimet sukupuolten välisen tasa-arvon toteuttamiseksi. Raportoinnin pääpaino on ministeriöiden toimista talousarvion pääluokkaperusteluissa esitettyjen tavoitteiden tai toimenpiteiden saavuttamiseksi. Kestävän kehityksen ja sukupuolten välisen tasa-arvon toteuttamisen tiedonmuodostusta ja raportointia tulisi koordinoita muiden raportointivelvoitteiden kanssa.

Hallituksen vuosikertomuksen kehittämistä on tarpeen jatkaa edellisvuosien tapaan. Kehittämistoimet tulee koordinoita valtioneuvostossa käynnissä olevien kehittämishankkeiden kanssa.

Helsingissä 28. päivänä huhtikuuta 2022

Valtioneuvoston controller Jaana Kuusisto

Neuvotteleva virkamies Sirpa Korkea-aho

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
valtioneuvosto.fi
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-383-875-8 PDF
ISBN: 978-952-383-859-8 nid.
ISSN: 2490-0966 PDF
ISSN: 2490-0613 nid.